

地方自治体における『成果重視型マネジメントシステム』の構築 ～行政評価制度・人事評価制度の連携～

“Results-Based Management System” in Local Governments
- Coordination of policy evaluation & personnel evaluation -

多くの地方自治体で導入・運用実績のある行政評価制度と人事評価制度を連携しつつ一体的に運用し『成果重視型マネジメントシステム』に昇華させることの必要性・有用性を説く有識者は複数存在する。しかしながら、実務レベルでは、行政評価と人事評価は別個の導入目的に基づき、別個の統括部局によってまちまちに運用されている状況である。本稿では、地方自治体へのアンケート調査を基に、行政評価と人事評価の『運用方法』と『導入効果』に関する分析を行うことを通じて、双方を1つの『成果重視型マネジメントシステム』として連携させていくことの可能性を模索することを研究の目的とした。

まず、近年の地方自治体で取り組みが進んでいる行政評価制度下での『上位評価』と、人事評価制度下での『目標管理』が、それぞれの制度の導入効果を高めることを明らかにした。次に、行政評価制度下での『上位評価』、人事評価制度下での『目標管理』それぞれに取り組んでいる自治体での運用方法と導入効果に関するアンケートデータを用いて、運用方法＝導入効果間の因果関係を説明する構造方程式モデル（SEM）を構築・検証した。その結果、行政評価・人事評価双方を1つの『成果重視型マネジメントシステム』として連携させていく際の要点として、①トップ層の制度に対する関心の高さ、②行政評価での上位計画とのリンケージ、③人事評価での目標設定時の上司の媒介的機能（組織目標と個人目標）の3点が考えられることを明らかにし、具体的に行政評価と人事評価とを連携して運用している自治体の事例を基に、モデルの適用可能性を例証した。



Almost all of local governments have already adopted “policy evaluation” and “personnel evaluation” as their management tools. According to New Public Management (NPM) theory, some academics propose that various management tools in local government, including policy evaluation and personnel evaluation, must be coordinated, and that they must be integrated as a “result-based management” system. In practice, however, policy evaluation and personnel evaluation have each own objective, and they have been separately managed by each own section in charge.

Concerning policy evaluation and personal evaluation, this thesis makes an analysis of their “practices” and “effects” according to the survey results of questionnaires issued to local governments. In the course of the analysis, this thesis has set as its research goal the locating of possibilities to coordinate both policy evaluation and personnel evaluation for a “result-based management” system.

While in recent years local governments have made progress in addressing (a) policy evaluation focusing on higher hierarchy of policies¹ and (b) personnel evaluation adopting management by objectives (MBO) have good effects on succeeding in each management tools.

Using the survey data, this thesis has subsequently created and verified a Structural Equation modeling (SEM), explaining the causal linkage between “practices” and “effects” of each tools. As a result, this thesis has made it appear that the following three factors are deemed to constitute the key points of coordinating both the policy evaluation system and the personnel evaluation system for a “result-based management” system.

- i) Interest and commitment of top-level executive in systems
- ii) Linkage with strategic planning in terms of policy evaluation
- iii) Role of superiors as a mediator of organizational objectives in terms of personnel evaluation

Based on some cases in which local governments specifically coordinate and manage both the policy evaluation and the personnel evaluation, this thesis has exemplified possibilities of the model for its application.

¹ A “hierarchy of policies” means the conceptual relationship between policies, programs and projects. I defined policies and programs as “higher”.

1 | 研究の背景・目的

(1) 研究の背景

財政状況の悪化等を背景に、『成果重視型マネジメント』を行う組織への転換が内外から求められる中、多くの地方自治体では、民間企業の経営の中で培われてきた様々なマネジメントツールの検討・導入が進められている。中でも行政評価制度と人事評価制度は、多くの地方自治体において採用されており、一定期間の運用と様々なバリエーションを経て、その内容を進化させてきている。

主に企画・行革部門が主導する形で取り組まれている行政評価制度は、民間企業における業績評価・ベンチマーク手法をベースに導入され、1990年代の三重県や静岡県で採用されて以降、全国的な広がりを見せた。

地方自治体における行政評価の取り組みについて、全自治体への悉皆調査を毎年継続に行っている総務省[2006]によると、2006年1月現在、都道府県・政令指定都市ではほぼ全ての団体（46/47都道府県、14/14政令指定都市）、中核市・特例市では9割弱の団体（32/37中核市、35/39特例市）が既に同制度を導入しており、政令指定都市・中核市・特例市を除く市区でも、約45%（311/694市区）が導入済、約15%

（101市区）が試行中である等、約6割が行政評価に取り組んでいる状況である。

なお、前述の三重県や静岡県に端を発する行政評価の初期の取組傾向は「職員の意識付け」や「行政としての説明責任」という名目で、それぞれの庁内組織（課室係等）が所管している個々の“事務事業”レベルで、それぞれが設定した目標に関する進捗状況を自ら確認する事務事業評価がほとんどであったが、行政評価制度を導入もしくは試行している自治体の約9割にまで事務事業評価が浸透した最近の取組傾向は、むしろ“施策”レベルや“政策”レベル等、より上位に位置する組織目標に関する達成状況を把握し、意思決定に用いることを念頭に置いた『上位評価』の取り組みが多くなってきている。

主に人事部門が主導する形で取り組まれている人事評価制度（勤務評定）は、地方公務員法により任命権者が実施することが義務付けられているが、歴史的な経緯¹もあってか全ての地方自治体で取り組まれているわけではない。とはいえ、地方自治体における人事評価の取り組みについて、全自治体への悉皆調査を不定期に行っている地方行政運営研究会第18次公務能率研究部会[2004]によると、2002年9月現在、都道府県・政令指定都市では約9割の団体（41/47都道府県、11/13政令指定

図表1 行政評価制度・人事評価制度の定義

- 行政評価制度とは、政策・施策・事務事業について、事前・事中・事後を問わず、一定の基準、指標をもって、妥当性、達成度や成果を判定するものを指す。
- 「政策」とは大局的な見地から地方公共団体が目指すべき方向や目的を示すもの、「施策」とは政策目的を達成するための方策、「事務事業」とは施策目的を達成するための具体的な手段であり、それぞれを評価することを『政策評価』『施策評価』『事務事業評価』という。

資料：総務省[2006]「地方公共団体における行政評価の取組状況」

- 人事評価制度とは、地方公務員法第40条第1項において定められている「勤務成績の評定」を指す。
第40条 任命権者は、職員の執務について定期的に勤務成績の評定を行い、その評定の結果に応じた措置を講じなければならない。
- 『（人事評価の一環としての）目標管理』とは、上司との面接等を通じて、職員個人の目標を設定し、実績及び達成度を通知して確認を行い勤務意欲の向上に結び付ける業績評価手法を指す。

資料：地方行政運営研究会公務能率研究部会[2004]「地方公共団体における人事評価システムのあり方に関する調査研究」

図表2 地方自治体の行政評価制度における『上位評価』の取り組み状況

	都道府県		政令指定都市		中核市		特例市	
	団体数	構成比(%)	団体数	構成比(%)	団体数	構成比(%)	団体数	構成比(%)
政策	17	37.0	4	28.6	6	18.2	6	15.8
施策	40	87.0	10	71.4	12	36.4	17	44.7
事務事業	46	100.0	14	100.0	30	90.9	31	81.6
事務事業のすべて	22	47.8	10	71.4	13	39.4	19	50.0
公営企業会計を含む	14	30.4	9	64.3	11	33.3	12	31.6
事務事業の一部	24	52.2	4	28.6	17	51.5	12	31.6
公営企業会計を含む	10	21.7	4	28.6	12	36.4	10	26.3

	市区		町村	
	団体数	構成比(%)	団体数	構成比(%)
政策	65	15.8	18	7.5
施策	143	34.7	49	20.5
事務事業	400	97.1	234	97.9
事務事業のすべて	177	43.0	125	52.3
公営企業会計を含む	112	27.2	82	34.3
事務事業の一部	223	54.1	109	45.6
公営企業会計を含む	132	32.0	55	23.0

※ 構成比は、行政評価を導入している団体及び試行している団体に占める割合である（複数回答あり、予定を含む）。
（都道府県については46団体中、政令指定都市については14団体中、中核市については33団体中、特例市については38団体中、市区については412団体中、町村については239団体中）

資料：総務省〔2006〕

図表3 地方自治体の人事評価制度における『目標管理』の取り組み状況

＜目標管理の導入状況＞					（単位：％）	
	都道府県		指定都市		市区町村	合計
	15次	18次	15次	18次		
導入している	8.1	29.3	45.5	54.5	13.2	14.3
導入していない	83.8	70.7	54.5	45.5	82.5	81.6
その他（未回答を含む）	8.1	0.0	0.0	0.0	4.3	4.1
計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

資料：地方行政運営研究会第18次公務能率研究部会〔2004〕

注：人事評価制度（勤務評定）実施団体のうち目標管理を導入している割合（％）。第15次は1998年8月現在の、第18次は2002年9月現在の調査。

都市）、市区では半数超の団体（383/686市区）が人事評価制度（勤務評定）を導入している。

従来の人事評価（勤務評定）は、職員の配置換えや昇任昇格時の判断材料として用いることを念頭に置き、上司が部下を一方的に評価する（評価結果は本人には開示されない）場合がほとんどであったが、近年、民間企業における上司－部下間での直接的コミュニケーションをベースにして、期初に目標設定・期末に評価を行う『目標管理』の手法が人事評価制度の枠組の中で取り入れられてきつつある。前述の地方行政運営研究会第18次公務能率研究部会〔2004〕によると、人事評価の一環として目標管理を採用している自治体は68自治体と報告されており、人事評価制度（勤務評定）を導入している自治

体の約15%が目標管理に取り組んでいる状況である。

（2）研究の目的

上述のように、地方自治体において広範囲に採用されている行政評価制度・人事評価制度は、近年、行政評価では『上位評価』へとシフトし、人事評価では『目標管理』への取り組みが進む等、それぞれの制度が組織のマネジメントに有効に活用され、また機能を果たすように、その内容が進化してきつつあり、今後、行政組織が『成果重視型マネジメント』を行う組織へと転換していく上で、これら2つのマネジメントツールが果たしうる機能・役割は大きいものと考えられる。

研究レベルでは、新公共経営（NPM：New Public Management）理論を背景として、行政組織における

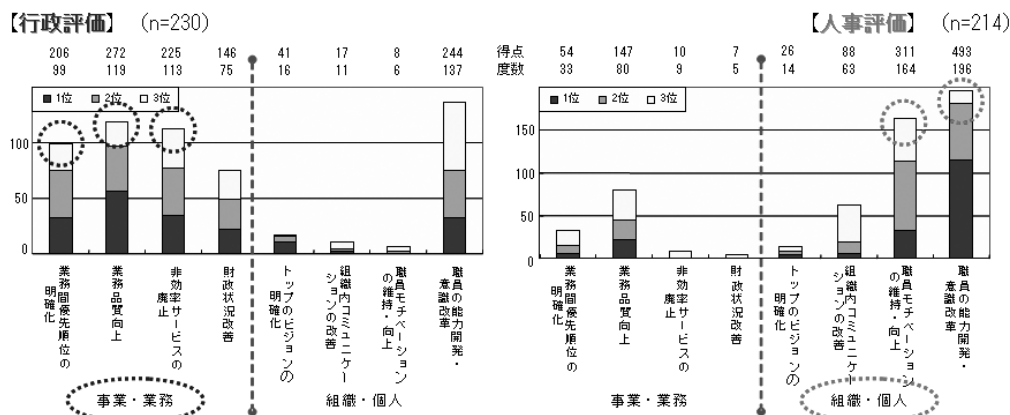
様々なマネジメントツールを連携させ、一体化したマネジメントシステムとして運用していくことの必要性を提唱する有識者は複数存在する。しかし、実務レベルで見ると、これら2つのマネジメントツールはそれぞれ導入目的が異なっており、それぞれ別個に制度を統括する部局が存在している等、各々のスタンス（企画・行革・人事・財務等、いわゆる官房セクション各々が所管する領域）に立脚して個々に運用されてきており、これまであまり明示的な連携が進められてこなかったという経緯がある。その意味では、地方自治体における行政評価と人

事評価の取り組みは、未だマネジメントツールの断片的な導入の域を出ていないと言わざるを得ない。

上記の背景を踏まえ、本稿では地方自治体における行政評価制度と人事評価制度の取り組みについて、それぞれのマネジメントツールの「運用方法」と「導入効果」に焦点を当てて分析を行うことにより、行政評価制度と人事評価制度を1つの『成果重視型マネジメントシステム』として連携させていくことの可能性を模索することを研究の目的とする。

本稿の構成は以下の通りである。

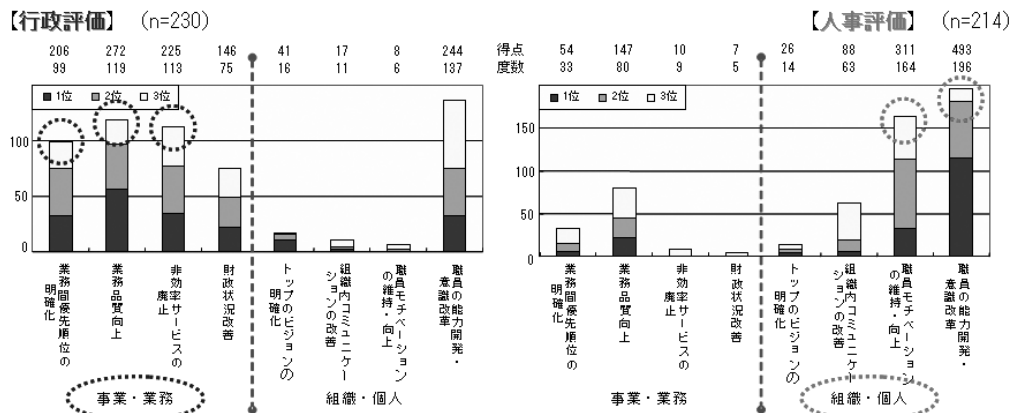
図表 4 行政評価制度・人事評価制度の導入目的



資料：筑波大学調査 [2006]

注：それぞれの制度導入目的について、その他項目を含む9つの選択肢から上位3つまでを聴取。「度数」は優先順位を問わず回答としてあげた自治体の数。「得点」は1位＝3点、2位＝2点、3位＝1点と換算した時の合計値。積み上げグラフは「度数」で表現。

図表 5 行政評価制度・人事評価制度の統括部局



資料：筑波大学調査 [2006]

注：「その他関連部局」は、「制度の企画・運用に際して連携・協議の対象となっている部局」と定義

「2」では、既存の先行研究を精査する。まず（1）では、民間企業における広義の目標管理の要素と、行政組織において広義の目標管理に取り組む際に特に留意すべき点を抽出し、続く（2）では、行政組織における行政評価制度・人事評価制度の導入効果の実証研究で採用されてきた手法とその限界を整理する。

「3」では、「1」及び「2」の整理を基に、本調査で検証する仮説と、その仮説を検証するために採用した分析フレームワークについて説明する。

「4」では、「3」で設定した仮説の検証結果を提示する。まず（1）では、近年地方自治体での取り組みが進んでいる行政評価制度下での『上位評価』と、人事評価制度下での『目標管理』が、それぞれの制度の導入効果にどのような影響を与えるのかを明らかにする。

続く（2）では、行政評価制度下での『上位評価』、人事評価制度下での『目標管理』にそれぞれ取り組んでいる自治体での運用方法と導入効果に関するアンケートデータの分析を通じて、運用方法＝導入効果間の因果関係を説明する構造方程式モデル（SEM）を構築・検証し、行政評価・人事評価双方を1つの『成果重視型マネジメントシステム』として連携させていく際の要点を抽出する。

さらに（3）では、（2）で得られた行政評価制度と人事評価制度それぞれの構造モデルに合致する形で、双方のマネジメントツールを連携しつつ運用している地方自治体の取組事例（豊田市・多治見市）を概観することに

より、行政評価制度と人事評価制度の連携可能性を例証する。

最後に「5」では、本稿で得られた成果を改めて整理するとともに、十分に検討・検証ができなかった点について、残された課題として列挙している。

2 研究に際して参照した先行研究

（1）目標管理の考え方

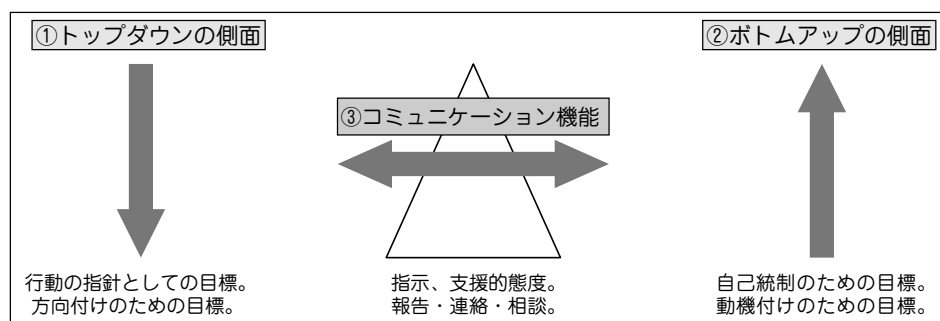
ここでは、行政組織における『成果重視型マネジメントシステム』を構築・導入する上で考慮・留意すべき要素を定義するために、まず、民間企業における広義の目標管理²の要素を抽出するとともに、仮に行政組織がこうした民間企業における広義の目標管理に取り組む際に特に留意すべき点を整理する。

1）民間企業における広義の目標管理

目標管理（MBO：Management By Objective）という言葉が初めて用いられたのはDrucker [1954] においてである。ここでは「目標」の持つ役割として、①組織構成員それぞれの貢献を同じ方向に向け、1つ1つの仕事が目指す方向を組織全体が追求する方向に向けさせるという役割と、②個人が自ら、仕事を通じて到達したいレベルを設定することで、達成責任を積極的に受け入れかつ高い動機付けを促すという役割の2つの側面を挙げている。

奥野 [2004] は、Drucker [1954] が提唱したこのような目標管理の2つの側面について、前者①を組織

図表6 奥野 [2004] による目標管理の3要素の整理



資料：奥野 [2004]

の視点に立脚する「トップダウン」の側面、後者②を個人の視点に立脚する「ボトムアップ」の側面と位置付けるとともに、①と②を整合させる仕組として、③期初の目標設定、期中の遂行・修正、期末の評価それぞれの段階で上司が部下との面談を行う等の「コミュニケーション」の機能を加えて目標管理の要素を整理している。さらに奥野〔2004〕は、トップダウンの側面とボトムアップの側面はトレードオフの観点にあり、導入する際にどちらを強調するのかによって、目標管理は異なるねらいや形を持ちうると指摘している。

2) 行政組織における広義の目標管理

では、Drucker〔1954〕や奥野〔2004〕の言うこうした目標管理の2つの側面——トップダウンの側面とボトムアップの側面——は、行政組織のマネジメントにおいても同様に適合しうるのだろうか。

上山〔1999〕、大住〔2002〕〔2003〕、白川〔2001〕、古川・北大路〔2001〕、山本〔1997〕は、我が国でも新公共経営（NPM）理論を実践するべきであるという大局的な立場から、これまでの行政組織の運営上の課題を指摘すると共に、『成果重視型マネジメント』を行う組織への転換の必要性を指摘している。しかしその一方で、民間企業における目標管理の仕組をそのまま行政組織にストレートに導入することはできないと主張する。それぞれの主張を集約すると、概ね図表7のよう

な特徴が行政組織における広義の目標管理の取り組みを相対的に困難にしている要因であると考えられる。

Swiss〔1991〕は、米国の行政組織（連邦政府・州政府・地方政府）がこれまで歴史的に採用してきた様々なマネジメントツールを、「財務マネジメント」「パフォーマンスモニタリングシステム（PMS）」「目標管理（MBO）」の3つに大別した上で、特にインプットコントロール手法としての財務マネジメントとは異なり、アウトプットコントロール手法であるPMSとMBOとは補完関係にあると指摘する。ここで言うところのPMSは前述のDrucker〔1954〕や奥野〔2004〕が指摘する目標管理のトップダウンの側面に、同じくMBOはボトムアップの側面に、それぞれ符号すると考えられる。

さらにSwiss〔1991〕は、民間企業の売上高のように業績を測定する明確な基準が存在しない行政組織においてこそ、個々のマネジメントツールを連携・一体的に運用することは、拡散しがちな行政組織の全体目的を整合的に現場レベルにまで浸透させ、対住民サービスを通じてもたらす成果を最大化するために有効な手立てであるであると指摘する。

大住〔2003〕は、我が国地方自治体における行政評価制度の取り組みを概観した上で、諸外国における新公共経営（NPM）理論に基づいたマネジメント改革を我が国に適用するためには、「戦略計画」と「業績測定」の2

図表7 行政組織における目標管理の困難性

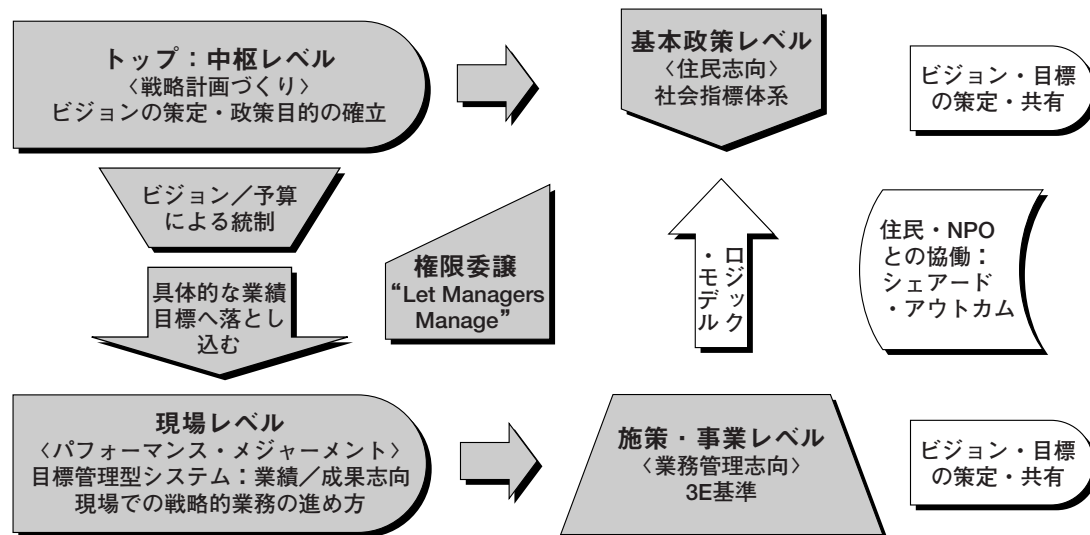
- ◎多目的組織であること
 - ・例えば民間企業における「売上向上」のように、組織全体での統一目標が立てにくい
 - ・各局・部・課でそれぞれ目指している方向が、場合によってはトレードオフになる可能性もありうる
- ◎業績測定が困難であること
 - ・例えば民間企業における「売上高」のように、業績を測定する明確な基準が存在しない
 - ・業績の善し悪しの判断が困難であり、評価結果の反映も困難である
- ◎非自律的組織であること
 - ・拡大・縮小・撤退等の意思決定が自由になしえない（公共財の提供義務、支出統制等）
 - ・マネジメントに対する職員の動機付けが困難である
- ◎永続・安定的組織であること
 - ・公務員の身分保障が手厚いため組織を柔軟に変更することができない
 - ・マネジメントに対する職員の動機付けが困難である

図表8 Swiss [1991] によるマネジメントシステムの整理

	パフォーマンスモニタリングシステム (PMS)	目標管理 (MBO)
目標設定方法	一方的に設定されるか、過去の業績・計画基準で設定	面談形式の交渉を通じて設定
モニタリング対象	部門あるいは組織全体	個々のマネージャーならびに彼らの組織ユニット
モニタリング主体	スタッフが行う	マネージャーが行う

資料：Swiss [1991]

図表9 大住 [2003] による戦略計画・業績測定の整理



資料：大住 [2003]

つの異なるアプローチを一体的に進めていくことが必要であると指摘する。まず戦略計画では、自治体全体のビジョンの策定・政策目的を確立させ、これを現場レベルへの業績目標に落とし込む（組織目標達成のために行われている施策・事業との連携を図る）ための仕組が鍵であると整理している。また業績測定では、目標間の優先順位を明確にした戦略的な業務運営を行い、業績・成果志向に基づく業績指標の設定と、進捗モニタリングとを現場レベルが行うこと、さらに、個々の業務が自治体全体の組織目標に対してどのように関連しているのかについて、現場レベルで因果関係図（ロジックモデル）を作成し、説明付けられる仕組が鍵であると整理している。ここで言うところの戦略計画は前述のDrucker [1954] や奥野 [2004] が指摘する目標管理のトップダウンの側面に、同じく業績測定はボトムアップの側面に、それぞれ符号すると考えられる。

また稲継 [2006] は、ある地方自治体X市における人事評価の一環としての目標管理への取組事例を引き合いに、行政組織においては、Drucker [1954] や奥野 [2004] のいうトップダウンの側面が軽視されがちであると指摘する。X市では、被評価者がそれぞれ目標を設定、その達成度を測っているが、目標設定時・評価時ともに、全庁的な組織目標に統合させるというプロセスを経ないまま、個人がそれぞれバラバラに目標を設定しており、さらにその目標間の難易度の全体調整等を経ないまま、評価結果を基に勤勉手当に差を付けはじめている点を問題であると指摘している。

主に大住 [2003] は行政評価制度の観点から、稲継 [2006] は人事評価制度の観点からそれぞれ指摘を行っているが、いずれも目標管理のトップダウン、ボトムアップの双方の側面を重視しつつ、とりわけ「組織目標」との整合性を確保することや、目標間での「優先順位付

け」を行うことが、行政組織において広義の目標管理に
取り組む際に重要な要素となるという点で意見が一致し
ていると考えられる。

(2) 導入効果の実証研究

ここでは、行政組織における行政評価制度・人事評価
制度等の個々のマネジメントツールの導入効果を分析す
る際のフレームワークを検討するために、それぞれのマ
ネジメントツールの導入効果を実証的に分析している先
行研究を整理し、それぞれの特徴と限界とを整理する。

1) 行政組織における行政評価制度の導入効果の実証 研究

行政評価制度の導入効果に関する先行研究では、①実
際の評価結果（事業拡大・縮小・廃止等の判断が記され
る）と、その後の評価対象事業や当該自治体の財政状況
等の変化をトレースし、導入効果があったかを検証する
アプローチや、②各地方自治体における行政評価制度の
導入有無とマクロ統計データをクロスセクションデータ、
もしくはパネルデータ化し、導入効果があったかを検証
するアプローチ等が存在する。

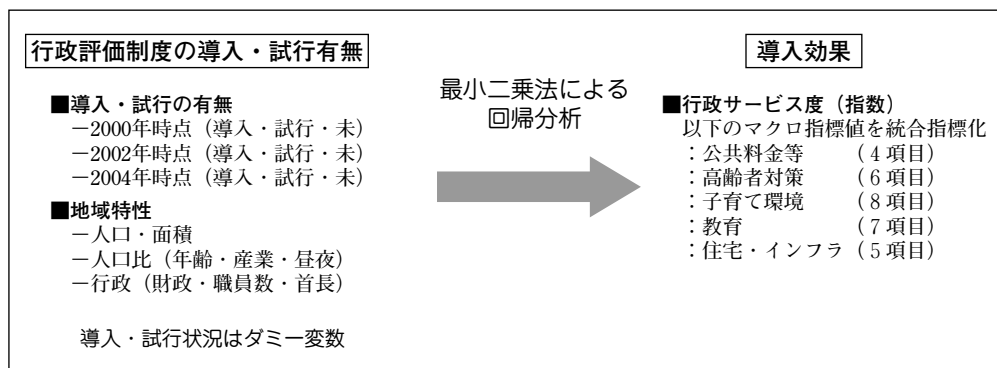
①のケースとして、長峯 [2004]、松尾 [2006] は、
行政評価の実施が「予算・費用削減」や「事業改廃」に
つながるといふ仮説の下、長峯 [2004] は三重県を、
松尾 [2006] は伊丹市をそれぞれリサーチサイトとし、
行政評価の対象となった事務事業と対象とならなかった
事務事業のその後の経過を個々にトレースするとともに、
マクロ的な視点としてそれぞれの自治体における事務事

業数の削減状況や、財政状況の改善状況との相関関係を
確認している。

②のケースとして、宮崎 [2004] は、行政評価制度
の導入が「予算・費用削減」につながるといふ仮説の下、
全国の市区レベルで行われている公園維持管理事業を対
象に、説明変数に制度の導入・試行の有無（ダミー変数）
とそれぞれの地域特性データを、被説明変数に単位当た
り公園維持管理費用を用いた最小二乗法による回帰分析
を行っている。さらに横山 [2006] は、宮崎 [2004]
の分析フレームワークを参考にして、行政評価制度の導
入が「行政サービスの質」を向上させるという仮説の下、
説明変数に制度の導入・試行の有無（ダミー変数）とそ
の経過、及びそれぞれの地域特性データを、被説明変数
に「行政サービス度」（日本経済新聞社・日経産業消費研
究所が不定期に実施している全国市区の分野別の行政サ
ービス度合いを指標化・指数化した値）を用いて分析を
行っている。

これらの先行研究のうち、長峯 [2004]、松尾
[2006]、宮崎 [2004] のアプローチは、比較的詳細
な分析が可能である反面、同様の分析手法では行政評価
制度の財政改善、事業改善ツールとしての効果のみしか
カバーすることができない。また、横山 [2006] のア
プローチは、行政評価制度の導入効果は最終的には行政
サービスの質の向上に全て収斂するという考えの下、被
説明変数に「行政サービス度」という既存の指標・指数
を採用している点に特徴があるものの、そもそも「行政

図表10 横山 [2006] の分析フレームワーク



サービスの質」を端的に、かつ網羅的に示す指標の設定が困難であり、あくまで横山〔2006〕が採用した「行政サービス度」はその一部を示す代理変数に過ぎないということを、本人自身が認めている。

2) 行政組織における人事評価制度の導入効果の実証研究

一方、人事評価制度の導入効果に関する先行研究では、特定の自治体における取り組みをトピック的に紹介したり、導入効果を定性的に整理したりする研究事例は複数存在しているものの、定量的に実証を行っている研究は見受けられない。内部管理事務である人事評価の結果は情報公開の対象とならないことが、人事評価制度の導入効果に関する定量分析が存在しないことの理由になっているものと考えられる。

そこで、我が国の行政組織における人事制度全般に関する実証研究に視野を拡大してみると、田尾〔1990〕は主に公務員の動機付けや管理者－被管理者の行動パターンを、民間企業との対比において分析しており、また山本〔1997〕は主に組織構造・人事制度と公務員個人の意識・行動との関係性を、英国との対比において分析している。しかしいずれも個人レベルの意識や行動変化に着目した研究であり、人事制度（及び人事評価制度）が組織レベルのパフォーマンスに与えた影響に関する実証研究はやはり見受けられない。

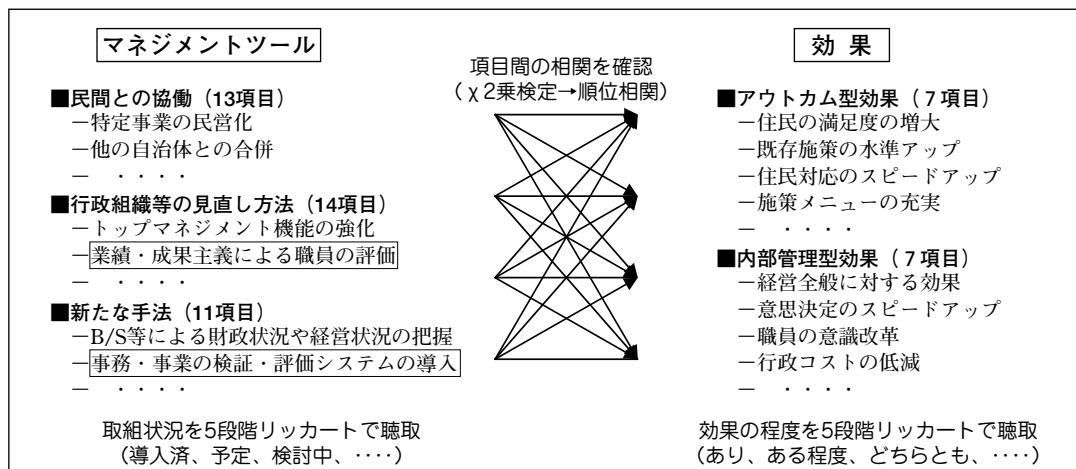
3) 行政組織における様々なマネジメントツールの導入効果の実証研究

このような中、鈴木〔2002〕は、行政評価制度・人事評価制度を含む行政改革のための様々なマネジメントツールの取組状況と、行政改革によって得られるであろう一般的な効果の発現状況とを、それぞれ地方自治体の行政改革担当者にアンケート（5段階リッカートスケール）で聴取し、各取り組みへの注力度合いと各効果の発現度合いとの相関を分析している。

分析結果を見ると、行政評価制度（事務・事業の検証・評価システムの導入）の効果として“アカウンタビリティの向上”“職員の意識改革”が、人事評価制度（業績・成果主義による職員の評価）の効果として“アカウンタビリティの向上”“組織・職場の活性化”“既存施策の水準アップ”“住民の満足度の増大”が、それぞれ挙げられている。

鈴木〔2002〕のアプローチは、行政改革に向けた様々なマネジメントツールの効果を包括的に検証しようとするものであり、行政評価制度・人事評価制度を含む様々なマネジメントツールを幅広くカバーしている点、またこれらの取り組みがもたらすであろう効果の局面を複数提示し、担当者の自己採点（5段階リッカートスケール）を被説明変数として採用している点に特徴がある。しかし、個々のマネジメントツールの内容（運用方法等）

図表11 鈴木〔2002〕の分析フレームワーク



にはほぼ立ち入っておらず、例えば行政評価制度・人事評価制度の運用方法（の違い）が得られる効果にどのような影響を与えるかという問いには答えられない。

（３）先行研究のまとめ ～本稿の仮説の背景

１）行政組織における『成果重視型マネジメントシステム』の運用方法

まず、民間企業における広義の目標管理の要素として、①トップダウンの側面と、②ボトムアップの側面とが存在し、これらトレードオフ関係にある２つの側面を整合させる仕組みとして、③コミュニケーション機能が一定の役割を果たすことを確認した。さらに、民間企業における広義の目標管理を行政組織に適用する際に特に留意すべき点として、④「組織目標」との整合性確保や目標間での「優先順位付け」のための仕組みが別途必要であることを確認した。以上の検討結果を基に、本稿では上記①～④の要素を行政組織における『成果重視型マネジメントシステム』を構築・導入する上での要件として定義することとした。

なお、地方自治体における行政評価制度、人事評価制度の運用実態を見ると、近年取り組みが進んでいる行政評価制度における『上位評価』と、人事評価制度における『目標管理』は、とりわけ上記①～④の要件に適合しやすいと考えられる。

例えば、行政評価制度における上位評価では、それぞれの庁内組織（課室係等）が所管する個々の事務事業レベルの目標設定・評価にとどまらず、必然的により上位に位置する目標——政策目標・施策目標——との整合性が意識されることになる。したがって、行政評価制度の取りまとめ部局等が、全庁的な組織目標や優先順位等を意識しつつ、期初の目標設定や期末の評価において何らかの形で関与している場合が多いと考えられる。他方、人事評価制度における目標管理では、上司一部下間での面談（期初、期末）を通じて、それぞれの組織構成員が所属する組織の目標との整合性が意識されることになる。したがって、面談を行う上司が、自らが所掌する組織の目標や優先順位等を意識した上で、期初の目標設定面談

や期末の評価面談に臨む場合が多いと考えられる。

２）行政組織における『成果重視型マネジメントシステム』の導入効果

行政組織を対象とした行政評価制度・人事評価制度に関する実証研究において、それぞれのマネジメントツールが目指している固有の目的に則って導入効果（行政評価の場合は財政改善や事業改善等の影響、人事評価の場合は個人の意識や行動変容等の影響）の実証分析に取り組む事例は見受けられるものの、行政評価制度や人事評価制度等の個々のマネジメントツールを連携させた１つの『成果重視型マネジメントシステム』としての導入効果を実証的に分析する事例はあまり存在しないことを確認した。

３ 研究の仮説・方法

（１）研究の仮説

本稿では、前章における先行研究の整理を踏まえ、地方自治体における行政評価制度と人事評価制度というそれぞれのマネジメントツールを、１つの『成果重視型マネジメントシステム』として連携させていくことの可能性を模索することを念頭に置きつつ、双方の制度の「運用方法」と「導入効果」に焦点を当てて分析を試みることにした。研究に先立ち、以下の２つの仮説を設定することにした。

【仮説１】

・行政評価制度における『上位評価』の取り組み、人事評価制度における『目標管理』の取り組みは、それぞれ（行政評価・人事評価）の制度の導入効果を高める。

【仮説２】

・行政評価制度・人事評価制度の運用においては、行政組織における『成果重視型マネジメントシステム』の構築・導入における以下の４要件が担保された際に、それぞれ（行政評価・人事評価）の制度の導入効果が高まる。

- － トップダウンの側面
- － ボトムアップの側面
- － コミュニケーション機能
- － 「組織目標」との整合性確保や目標間での「優先順位付け」のための別途の仕組

(2) 研究の方法

1) アンケート調査の設計

■アンケート調査の概要

筑波大学大学院ビジネス科学研究科プロジェクト「非営利組織の統合的マネジメントの構築（平成17～18年度）」（主担当：小倉昇教授、副担当：佐野亨子助教授）では、2006年2月に全国の地方自治体を対象に『行政組織におけるマネジメントシステムの導入効果に関する調査—行政評価制度・人事評価制度を中心として』（以下、筑波大学調査〔2006〕と言う。）を実施している。本稿では、同調査を通じて得られたアンケートデータを分析に用いている。

調査票の設計に際しては、行政評価制度・人事評価制度の比較を行い、また双方の連携可能性を模索することを企図して、調査票における行政評価関連部分、人事評価関連部分の設問を、極力同一・類似の設問・選択肢で共通化することとした。また、調査票のフィージビリティを確認するために実施したプレ調査で得られたアドバイスを基に、調査票における行政評価関連のパートと人事評価関連のパートとを分け、行政評価部分は所管部局である企画課等が、人事評価部分は所管部局である人事課等が、それぞれ回答できるようなフォーマットとした。

したがって、それぞれの自治体から得られた回答は、必ずしも同一の担当課・担当者が回答しているわけではないということを前提として分析結果を解釈する必要がある。

■制度の「導入有無」

行政評価制度・人事評価制度の導入有無について、「本格的導入」「試行的導入」「導入を検討中」「導入予定はない」

の選択肢から選択する形式（問5、問7）を採用した。

さらに行政評価制度については、「事務事業評価」「施策評価」「政策評価」それぞれの導入・施行状況についても聴取（問5-1）し、後2者を『上位評価』と位置付けた。また人事評価制度については、別途「人事評価の一環としての目標管理」の導入・施行状況についても聴取（問8）した。

分析に際しては、「本格的導入」「試行的導入」自治体を『制度導入群』に、「導入を検討中」「導入予定はない」自治体を『制度未導入群』に見なすこととした。

■制度の「運用方法」

行政評価制度、人事評価制度双方の『運用方法』については、以下の設問構造を意識して同一もしくは類似の設問を設定し、運用上の取り組みの程度（強弱）について、制度所管部局の担当者の自己採点を5段階リッカートスケールで聴取した。

設問のうち「トップ層の関与」「ボトム層の関与・判断」「媒介者の存在」は、それぞれDrucker〔1954〕や奥野〔2004〕が指摘する目標管理の「トップダウンの側面」「ボトムアップの側面」「コミュニケーションの機能」を意識している。また「体系・上位目標の存在」は、大住〔2003〕や〔2006〕が指摘する自治体の「組織目標」との整合性確保や目標間での「優先順位付け」に関する仕組を意識している。

分析に際しては、それぞれの設問への回答結果を因子分析にかけ、実際に抽出された因子と、当初想定していた設問構造とが符合するかどうかを、各因子への因子負荷量を基に確認することとした

■制度の「導入効果」

行政評価制度、人事評価制度双方の『導入効果』については同一の設問を設定し、効果の発現状況（高低）について、制度所管部局の担当者の自己採点を5段階リッカートスケールで聴取した。設問は、①個別事象毎の効果（個別効果）と、②これらを全て勘案した総合的な効果（総合効果）の双方を設定した。

分析に際しては、②の総合効果への回答（5段階の離

図表12 アンケートの設問構造（運用方法）

設問構造		行政評価の運用方法		人事評価の運用方法	
トップ層の関与	事前	行政トップの関心	問6-2-1	行政トップの関心	問9-2-1
	期中		問6-2-2		問9-2-2
	事後		問6-2-3		問9-2-3
ボトム層の関与・判断	事前	各課の主体的関与・判断	問6-3-1	個人の主体的関与・判断	問9-3-1
	期中		問6-3-4		問9-3-4
	事後		問6-3-7		問9-3-7
媒介者の存在	事前	庁内取りまとめ部局との協議	問6-3-3	上司との協議	問9-3-3
	期中		問6-3-6		問9-3-6
	事後		問6-3-9		問9-3-8
		同部局との合意	問6-3-10	上司との合意	問9-3-10
体系・上位目標の存在	事前	上位計画上の目標・実績の加味	問6-5-1	行政評価上の目標	問9-5-2
			問6-5-3	・実績の加味	問9-5-4
	事後	所属局部課毎の目標・実績の加味	問6-5-2	所属局部課毎の目標	問9-5-1
			問6-5-4	・実績の加味	問9-5-3

図表13 アンケートの設問構造（導入効果）

	設問構造	行政評価の導入効果	人事評価の導入効果
個別効果	1 非効率業務の特定・廃止	問6-7-1	問9-7-1
	2 業務品質・成果の改善	問6-7-2	問9-7-2
	3 業務遂行過程の効率化	問6-7-3	問9-7-3
	4 業務（目標）間での優先順位の明確化	問6-7-4	問9-7-4
	5 職員のモチベーション向上	問6-7-5	問9-7-5
	6 職員の能力開発・意識改革	問6-7-6	問9-7-6
	7 組織目標の効果的・効率的な達成	問6-7-7	問9-7-7
	8 組織内のコミュニケーションの充実	問6-7-8	問9-7-8
総合効果		問6-8	問9-8

散変数）についてはあくまで参考値として扱うこととし、①で聴取した8項目の個別効果への回答（5段階の離散変数）を主成分分析にかけて得られた第一主成分得点（連続変数）を総合効果として見なすこととした。

2) アンケート調査の実施

■調査方法

全都道府県（47）・全政令指定都市（14）、及び主要市区（364）、合計425自治体を調査対象とし、郵送による送付、一定期間留置後、郵送による回収によって実施した。

■調査期間・回収状況

2006年2月9日（木）～2月28日（火）の間に実施

した。ただし、調査期間終了後にも断続的に記入済み調査票の送付があったため、3月までに送付のあった調査票は分析対象として含めることにした。その結果、発送数425件のうち回収が241件となり、回収率は56.7%となった。

■回答自治体属性

回答自治体の67.1%が「一般市区」に該当している。我が国における地方自治体の構成比（都道府県：政令指定都市：中核市：特例市：一般市区＝5.7%：1.7%：4.5%：4.7%：83.4%。平成18年4月1日時点）と比べて見れば概ね母集団の特徴を反映していると言えるものの、自治体規模で常勤職員数1,500人未満の自治体が

全体の半数を占めること、すなわち、比較的小規模なマネジメント組織体の意見・特徴が色濃く反映されている点に留意が必要である。

なお、アンケートの回答を担当した部署（回答取りまとめ部署）では行革担当部門と企画担当部門とが太宗を占めたが、前述の通り、同一の担当課・担当者が回答しているわけではないということを留意する必要がある。

得られた241回答自治体における行政評価制度・人事評価制度の導入状況³をクロス表で整理したものが図表14である。

行政評価制度・人事評価制度それぞれとも、導入している自治体がおおよそ7～8割存在しているが、各制度の導

入状況の詳細（行政評価の場合は事務事業評価のみを導入しているのか／上位評価も併せて導入しているのか、人事評価の場合は目標管理を併せて導入しているのか）で細分化すると図表15の通りとなる

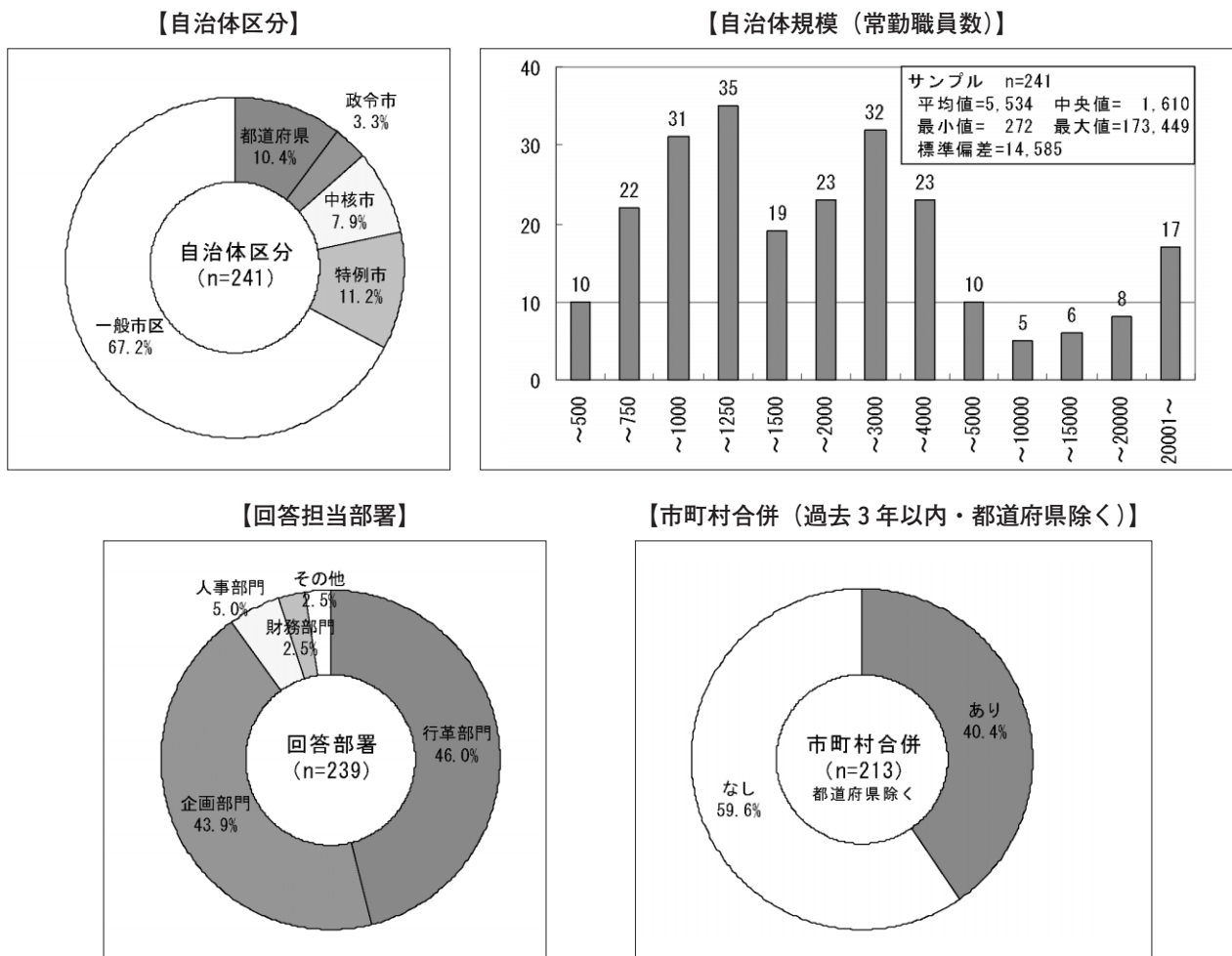
4 | 研究の結果⁴

（1）運用方法と導入効果との関連

1）行政評価制度

行政評価制度を既に導入・試行している自治体について、①事務事業評価のみを導入している自治体（B群）と、②（事務事業評価に加えて）政策評価・施策評価等の上位評価を導入している自治体（A群）の2群に分け、

図表14 アンケート回答自治体の属性



資料：筑波大学調査〔2006〕

注：常勤職員数は、総務省「平成17年地方公共団体定員管理調査」（平成17年4月現在）を用いた。

図表15 回答自治体における行政評価制度・人事評価制度の導入状況

			人事評価				合 計
			目標管理 導入		目標管理 未導入		
			勤務評定導入	勤務評定未導入	勤務評定導入	勤務評定未導入	
行政評価	上位評価導入	事務事業評価導入	50	3	13	11	77
		事務事業評価未導入	1	0	2	0	3
	上位評価未導入	事務事業評価導入	38	3	38	36	115
		事務事業評価未導入	16	0	9	21	46
合 計			105	6	62	68	241

			人事評価				合 計
			目標管理 導入		目標管理 未導入		
			勤務評定導入	勤務評定未導入	勤務評定導入	勤務評定未導入	
行政評価	上位評価導入	事務事業評価導入	20.7%	1.2%	5.4%	4.6%	32.0%
		事務事業評価未導入	0.4%	0.0%	0.8%	0.0%	1.2%
	上位評価未導入	事務事業評価導入	15.8%	1.2%	15.8%	14.9%	47.7%
		事務事業評価未導入	6.6%	0.0%	3.7%	8.7%	19.1%
合 計			43.6%	2.5%	25.7%	28.2%	100.0%

資料：筑波大学調査 [2006]

それぞれの自治体群で得られている導入効果の度合いを比較した。

この結果、①事務事業評価のみを導入しているB群では、“非効率業務の特定・廃止”“業務品質・成果の改善”“業務遂行過程の効率化”“職員の能力開発・意識改革”の項目については導入効果が得られたと認識されているものの、それ以外の項目、とりわけ“業務（目標）間での優先順位の明確化”“組織目標の効果的・効率的な達成”等、『成果重視型マネジメントシステム』として重視される項目については、思うような導入効果が得られていないと認識されている。それに対して、②（事務事業評価に加えて）上位評価を導入しているA群では、全ての項目において、①事務事業評価のみを導入しているB群よりも高い導入効果が得られているとの認識が示されており、そのほとんどの項目が統計的有意性をもって支持されている。特に前述の“業務（目標）間での優先順位の明確化”“組織目標の効果的・効率的な達成”の項目については、B群と比較して導入効果の度合いが著しく向上することとなる（図表16）。

2）人事評価制度

同じく、人事評価制度を既に導入・試行している自治体について、①人事評価（勤務評定）のみを導入している自治体（B群）と、②（人事評価の一環としての）目標管理を導入している自治体（A群）の2群に分け、それぞれの自治体群で得られている導入効果の度合いを比較した。

この結果、①人事評価（勤務評定）のみを導入しているB群では、“職員のモチベーション向上”“職員の能力開発・意識改革”以外の項目については、思うような導入効果が得られていないと認識されている。それに対して、②（人事評価の一環としての）目標管理を導入しているA群では、“非効率業務の特定・廃止”の項目を除いて、①人事評価（勤務評定）のみを導入しているB群よりも高い導入効果が得られているとの認識が示されており、そのほとんどの項目が統計的有意性をもって支持されている。特に“業務（目標）間での優先順位の明確化”“組織目標の効果的・効率的な達成”の項目については、B群と比較して導入効果の度合いが著しく向上することとなる（図表17）。

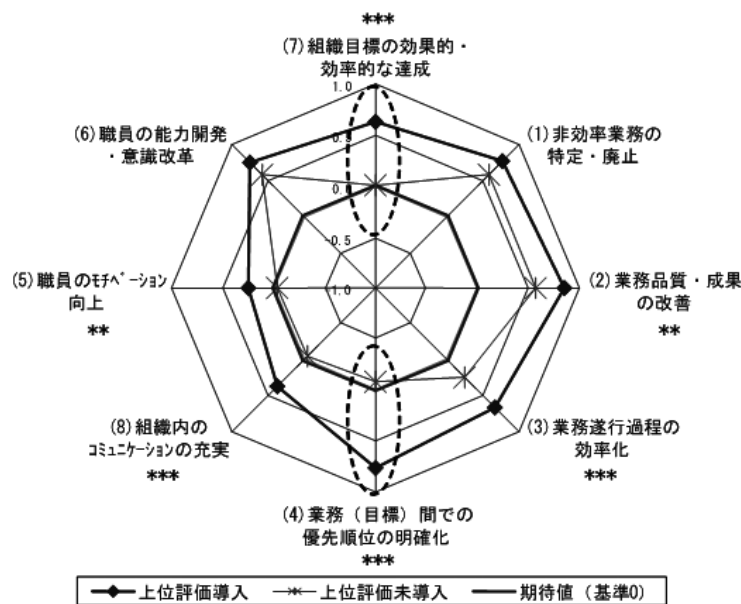
図表16 行政評価制度の導入効果（上位評価導入／未導入の比較）

A 群＝上位評価導入 B 群＝ “ 未導入		サンプル数		平均値		標準偏差		平均の差	t 検定 P 値	判定
		A	B	A	B	A	B			
個別効果	1 非効率業務の特定・廃止	80	115	0.77	0.58	0.98	1.06	0.19	0.195	
	2 業務品質・成果の改善	80	115	0.85	0.57	0.76	0.81	0.28	0.016	**
	3 業務遂行過程の効率化	80	115	0.67	0.24	0.75	0.86	0.43	3E-04	***
	4 業務（目標）間での優先順位の明確化	80	115	0.76	-0.08	0.89	0.99	0.84	6E-09	***
	5 職員のモチベーション向上	80	115	0.24	-0.04	0.72	0.89	0.28	0.018	**
	6 職員の能力開発・意識改革	80	115	0.74	0.58	0.76	0.73	0.17	0.129	
	7 組織目標の効果的・効率的な達成	80	115	0.63	0.01	0.82	0.82	0.62	8E-07	***
	8 組織内のコミュニケーションの充実	80	115	0.36	-0.05	0.76	0.83	0.41	5E-04	***
総合効果		80	115	0.49	-0.03	0.72	0.86	0.52	8E-06	***

資料：筑波大学調査 [2006]

注：5段階評価結果を、最上位＝2点、中位＝0点、最下位＝－2点と換算して平均値計算。期待値0。

表右端「判定」にあるアスタリスク記号は、t 検定の結果（等分散を仮定しない独立した2群。両側検定。P<0.001…***、P<0.01…**、P<0.05…*）



上記の分析結果を踏まえ、これ以降、特に、行政評価制度において上位評価を導入・試行している自治体、及び人事評価制度において目標管理を導入・試行している自治体における、各制度の運用方法と導入効果に焦点を当てて分析を行うこととした⁵。

（2）運用方法と導入効果との構造モデルの構築

1）運用方法に関する因子分析

行政評価制度において上位評価を導入・試行している80自治体、人事評価制度において目標管理を導入・試行している111自治体それぞれにおける、制度の運用方法

についての回答について因子分析（最尤法・バリマックス回転・固有値1以上を抽出）を行ったところ、図表18～19の通り、概ね当初想定した設問構造通りに因子が抽出されている。

2）導入効果に関する主成分分析

行政評価制度において上位評価を導入・試行している80自治体、人事評価制度において目標管理を導入・試行している111自治体それぞれにおける、制度導入効果（個別効果）に対する認識についての回答を主成分分析にかけたところ、双方ともに固有値1以上で2つの主成分が

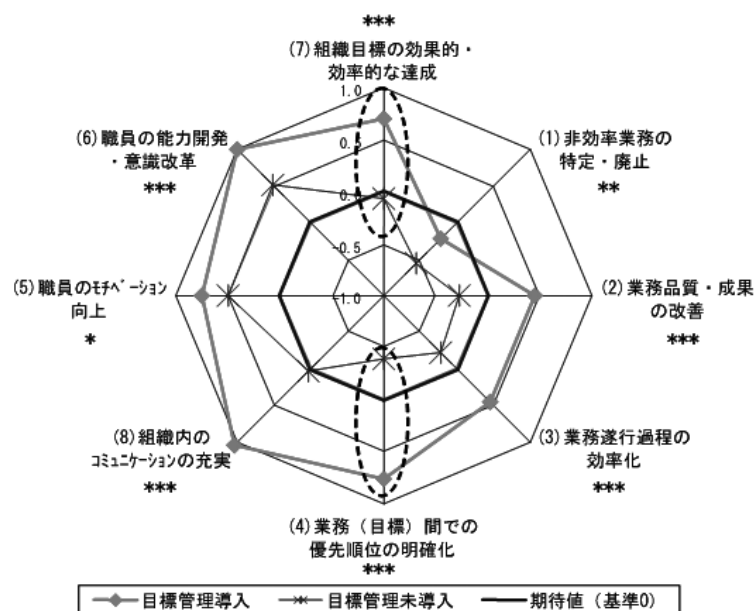
図表17 人事評価制度の導入効果（目標管理導入／未導入の比較）

A 群＝上位評価導入 B 群＝ “ 未導入		サンプル数		平均値		標準偏差		平均の差	t 検定 P 値	判定
		A	B	A	B	A	B			
個別効果	1 非効率業務の特定・廃止	111	62	-0.23	-0.57	0.78	0.88	0.35	0.024	**
	2 業務品質・成果の改善	111	62	0.46	-0.28	0.78	0.97	0.74	2E-05	***
	3 業務遂行過程の効率化	111	62	0.43	-0.23	0.80	0.87	0.67	3E-05	***
	4 業務（目標）間での優先順位の明確化	111	62	0.76	-0.39	0.90	0.88	1.15	1E-10	***
	5 職員のモチベーション向上	111	62	0.75	0.49	0.66	0.93	0.26	0.088	*
	6 職員の能力開発・意識改革	111	62	0.98	0.51	0.60	1.04	0.47	0.006	***
	7 組織目標の効果的・効率的な達成	111	62	0.70	-0.07	0.76	1.12	0.77	8E-05	***
	8 組織内のコミュニケーションの充実	111	62	1.03	0.04	0.74	1.08	0.99	3E-07	***
総合効果		111	62	0.50	0.47	0.73	0.77	0.03	0.827	

資料：筑波大学調査 [2006]

注：5段階評価結果を、最上位＝2点、中位＝0点、最下位＝－2点と換算して平均値計算。期待値0。

表右端「判定」にあるアスタリスク記号は、t 検定の結果（等分散を仮定しない独立した2群。両側検定。P<0.001…***、P<0.01…**、P<0.05…*）



導出され、うち第一主成分については全ての設問と正の相関が認められたことから、それぞれの制度の導入効果の総合指標として位置付けることが妥当であると判断した。なお、得られた第一主成分得点と、アンケートで別途聴取した制度導入による所期目標の達成状況（総合効果）に関する5段階リッカートスケールでの回答（問6-8、問9-8）との相関係数は、行政評価では0.734（ $p=0.000$ ）、人事評価では0.546（ $p=0.000$ ）と、比較的強い相関関係が見られることを確認した。

3) 構造方程式モデル (SEM) による構造モデルの構築

上記1)、2) でそれぞれ分析を行った行政評価・人事評価の「運用方法」と「導入効果」との関係を示すモデルを導出するため、図表21のステップにより構造方程式モデル (SEM) を構築・改良し、適合度指標によって構造モデルとデータとの整合性を確認した。

モデルの構築・改良において、適合度を判断するために用いた指標及び判断基準は図表22の通りであり、モデルの改良を行うことによるこれらの適合度指標の変化によって、モデルの適合度を判定した。

図表18 行政評価の運用方法（因子分析結果）

設問	因子	第一因子	第二因子	第三因子	第四因子
		体系・上位目標の存在 －上位計画・組織目標－	トップ層の関心	媒介者の存在 －庁内取りまとめ部局－	ボトム層の関心・判断 (各課)
@621 トップ関心_事前		0.11	0.94	0.09	0.08
@622 トップ関心_期中		-0.09	0.70	0.19	0.08
@623 トップ関心_事後		0.12	0.86	-0.08	0.20
@631 各課関与_事前		0.00	0.05	-0.04	0.75
@634 各課関与_期中		0.13	0.23	-0.08	0.37
@637 各課関与_事後		0.04	0.12	0.02	0.95
@633 取りまとめ_事前		0.17	0.03	0.53	0.11
@636 取りまとめ_期中		0.07	0.07	0.47	-0.08
@639 取りまとめ_事後		-0.03	0.05	0.94	-0.08
@6310 取りまとめ合意_事後		0.15	-0.01	0.81	-0.06
@6511 上位計画_事前		0.85	0.08	0.05	0.13
@6513 上位計画_事後		0.96	0.11	0.11	0.05
@6512 組織目標_事前		0.57	-0.01	0.04	0.05
@6514 組織目標_事後		0.57	0.01	0.23	-0.05
固有値		3.57	2.60	2.22	1.51
寄与率		25.5%	18.6%	15.9%	10.8%
累積寄与率		25.5%	44.0%	59.9%	70.7%

資料：筑波大学調査 [2006]

注：因子負荷量。図中、網掛け部分は因子負荷量が0.6以上の項目。太字は、各設問において最も因子負荷量が高い因子。

図表19 人事評価の運用方法（因子分析結果）

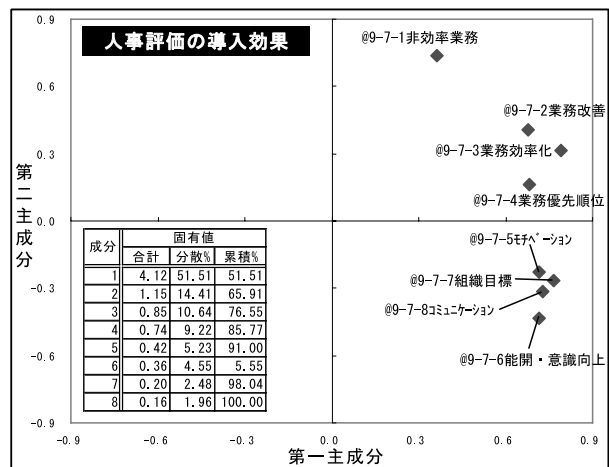
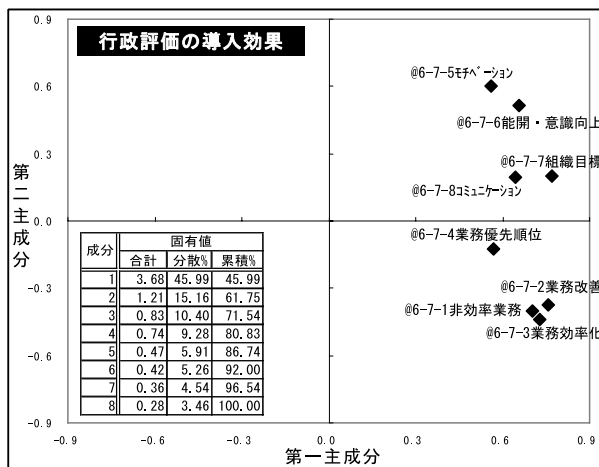
設問	因子	第一因子	第二因子	第三因子	第四因子
		トップ層の関心	体系・上位目標の存在 －組織目標・行政評価－	ボトム層の関心・判断 －個人－	媒介者の存在 －上司－
@921 トップ関心_事前		0.90	0.07	-0.11	0.10
@922 トップ関心_期中		0.83	0.05	-0.01	0.08
@923 トップ関心_事後		0.87	0.07	-0.03	0.09
@931 個人関与_事前		-0.02	-0.03	0.82	0.01
@934 個人関与_期中		-0.05	-0.08	0.60	0.10
@937 個人関与_事後		-0.05	0.11	0.86	0.02
@933 上司面接_事前		0.18	0.09	-0.06	0.74
@936 上司面接_期中		0.03	0.07	0.08	0.40
@938 上司面接_事後		0.07	0.04	0.01	0.67
@9310 上司合意_事後		-0.08	0.11	0.14	0.56
@9511 組織目標_事前		0.14	0.27	-0.08	0.45
@9513 組織目標_事後		0.13	0.48	0.00	0.27
@9512 行政評価_事前		0.03	0.79	-0.02	0.15
@9514 行政評価_事後		0.02	1.00	0.00	0.06
固有値		3.40	2.42	2.01	1.63
寄与率		24.3%	17.3%	14.4%	11.6%
累積寄与率		24.3%	41.6%	56.0%	67.6%

資料：筑波大学調査 [2006]

注：因子負荷量。図中、網掛け部分は因子負荷量が0.6以上の項目。太字は、各設問において最も因子負荷量が高い因子。

図表20 行政評価・人事評価の導入効果（主成分分析結果）

行政評価			人事評価		
	第一主成分	第二主成分		第一主成分	第二主成分
@6-7-1非効率業務	0.701	-0.402	@9-7-1非効率業務	0.365	0.740
@6-7-2業務改善	0.756	-0.376	@9-7-2業務改善	0.677	0.406
@6-7-3業務効率化	0.726	-0.438	@9-7-3業務効率化	0.793	0.313
@6-7-4業務優先順位	0.570	-0.124	@9-7-4業務優先順位	0.682	0.163
@6-7-5モチベーション	0.560	0.601	@9-7-5モチベーション	0.717	-0.228
@6-7-6能開・意識向上	0.658	0.515	@9-7-6能開・意識向上	0.715	-0.434
@6-7-7組織目標	0.771	0.201	@9-7-7組織目標	0.764	-0.266
@6-7-8コミュニケーション	0.643	0.193	@9-7-8コミュニケーション	0.726	-0.316



資料：筑波大学調査 [2006]

①仮説（全変数）モデル

■行政評価の仮説モデル

アンケートで聴取した全変数を用いた行政評価（上位評価）仮説モデルの構造方程式は以下のような因子間の回帰式で示される。

行政評価の導入効果

$$=0.46F_1 + 0.10F_2 - 0.13F_3 + 0.34F_4 + e$$

F_1 ：トップ層の関与 F_2 ：各課の関与・判断

F_3 ：庁内取りまとめ部局の関与

F_4 ：上位計画・組織目標の加味 e ：誤差項

注：網掛けは有意水準（確率）0.15を上回っている（統計的有意性が確認できなかった）係数を示す。

行政評価制度の導入効果を高める要素として「トップ層の関与 F_1 」と「上位計画・組織目標の加味 F_4 」の2因子が高い係数（0.46、0.34）を示しており、統計的有

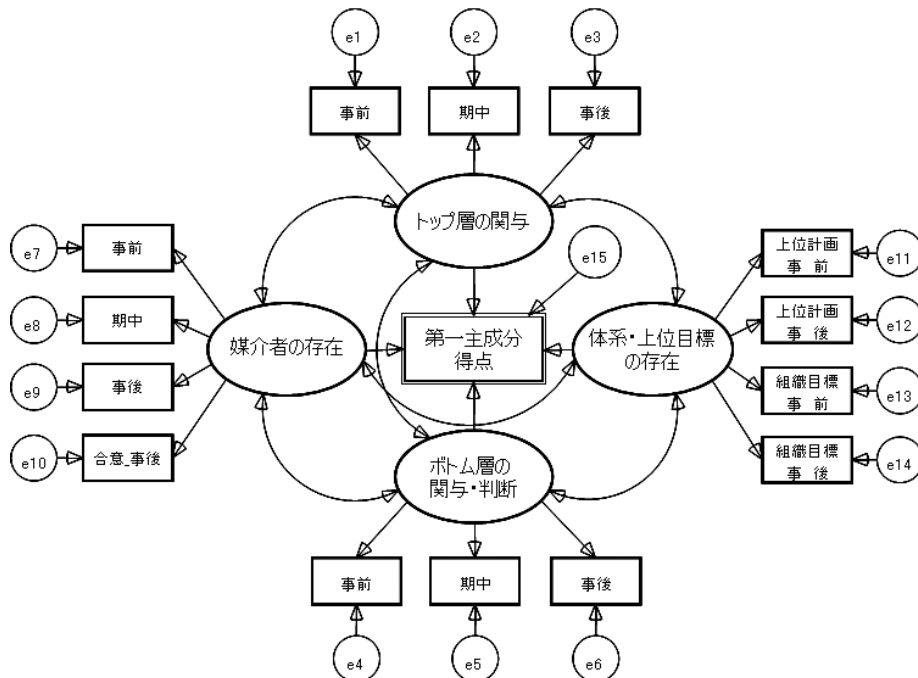
意性が認められている。かつ2因子の間には相関関係（0.22）が見られる等、目標管理の“トップダウンの側面”が分析結果において強調されている。なお、「上位計画・組織目標の加味」因子を構成する観測変数では、特に“上位計画”の加味について比較的高い係数を示した。

他方、「庁内取りまとめ部局の関与 F_3 」については、統計的有意性は認められなかったものの、係数が負（-0.13）を示しており、また当該因子を構成する観測変数のうち“事後”の関与について比較的高い係数を示していることから、評価に対する庁内取りまとめ部局の（過度な）関与は、むしろ制度の導入効果を低める要素となりうる可能性が示唆されている。なお“庁内での取りまとめ”という観点からすれば、必ずしも特定の部局のみが統括・調整機能を果たす必要はなく、例えば庁内横断的な連絡会議等がその機能を実質的に果たしているケー

図表21 構造方程式モデル（SEM）の構築・改良ステップ

1) 仮説モデルの構築 ～行政評価・人事評価共通

- ・運用方法を示す観測変数を全て投入、それぞれの特徴に応じた潜在変数（因子。因子間には相関を想定）を想定し、各潜在変数からパスを受ける導入効果として、両制度の導入効果に関する主成分分析で得られた第一主成分を観測変数とするモデルを構築。下図に行政評価モデルを示すが、図中四角が観測変数（アンケートデータ。中央のみアンケートデータを用いた第一主成分得点）、楕円が潜在変数（因子）、円は誤差項を表す。
- ・分析に用いたサンプルは、①行政評価制度においては上位評価を導入・試行している80自治体、②人事評価制度においては目標管理を導入・試行している111自治体。



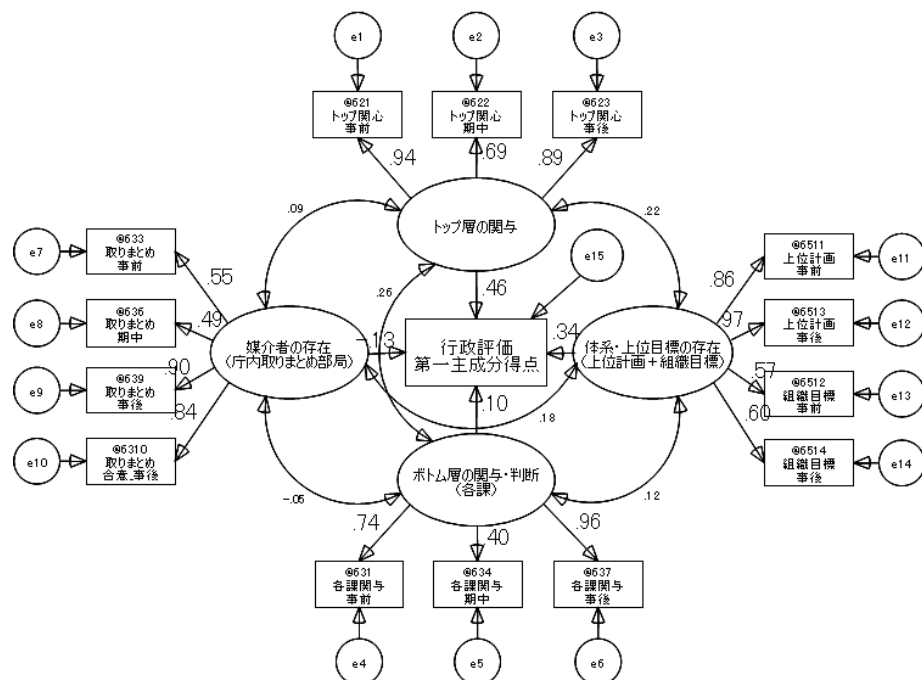
2) 改良モデルの構築

- ・上記1)のモデルから、①標準化係数が0.6未満の観測変数、②係数の有意水準（確率）0.15を上回る潜在変数を除去したモデルに改良。

図表22 適合度指標による判断基準

適合度指標	判断基準	根拠
χ^2 乗検定 (p値)	・ 0.05以上 ◎	田部井 (2002)
SRMR (Standard Mean Square Residual)	・ 0.05以下 ◎	鈴木 (1998)
	・ 0.05～0.08 ○	
	・ 0.08～0.1 △	
	・ 0.1以上 ×	
GFI (Goodness of Fit Index)	・ 0.9以上 ◎	豊田 (1992)
AGFI (<GFI) (Adjusted GFI)	・ GFIとの差大 ×	鈴木 (1998)
RMSEA (Root Mean Square Error of Approximation)	・ 0.01以下 ◎	鈴木 (1998)
	・ 0.05以下 ○	
	・ 0.1以下 △	
	・ 0.1以上 ×	

図表23 行政評価仮説モデルの分析結果



		非標準化係数	標準誤差	検定統計量	確率	標準化係数
トップ層の関与因子	<-- トップ層の関与・事前	1.000	—	—	—	0.940
	<-- トップ層の関与・期中	.739	.101	7.339	.000	0.692
	<-- トップ層の関与・事後	.888	.083	10.733	.000	0.887
媒介者の存在因子	<-- 取りまとめ部局・事前	1.000	—	—	—	0.548
	<-- 取りまとめ部局・期中	1.094	.309	3.536	.000	0.489
	<-- 取りまとめ部局・事後	1.409	.287	4.907	.000	0.900
	<-- 取りまとめ部局・事後合意	1.538	.313	4.916	.000	0.842
ボトム層の関与・判断因子	<-- 各課の関与・判断・事前	1.000	—	—	—	0.741
	<-- 各課の関与・判断・期中	.831	.239	3.469	.000	0.400
	<-- 各課の関与・判断・事後	1.523	.341	4.473	.000	0.962
体系・上位目標の存在因子	<-- 上位計画の存在・事前	1.000	—	—	—	0.859
	<-- 上位計画の存在・事後	1.233	.117	10.550	.000	0.970
	<-- 組織目標の存在・事前	.651	.117	5.564	.000	0.572
	<-- 組織目標の存在・事後	.768	.130	5.898	.000	0.598
行政評価第一主成分得点	<-- トップ層の関与因子	.614	.133	4.626	.000	0.460
	<-- 媒介者の存在因子	-.185	.142	-1.303	.192	-0.127
	<-- ボトム層の関与・判断因子	.208	.208	1.003	.316	0.095
	<-- 体系・上位目標の存在因子	.412	.116	3.553	.000	0.341

資料：筑波大学調査〔2006〕

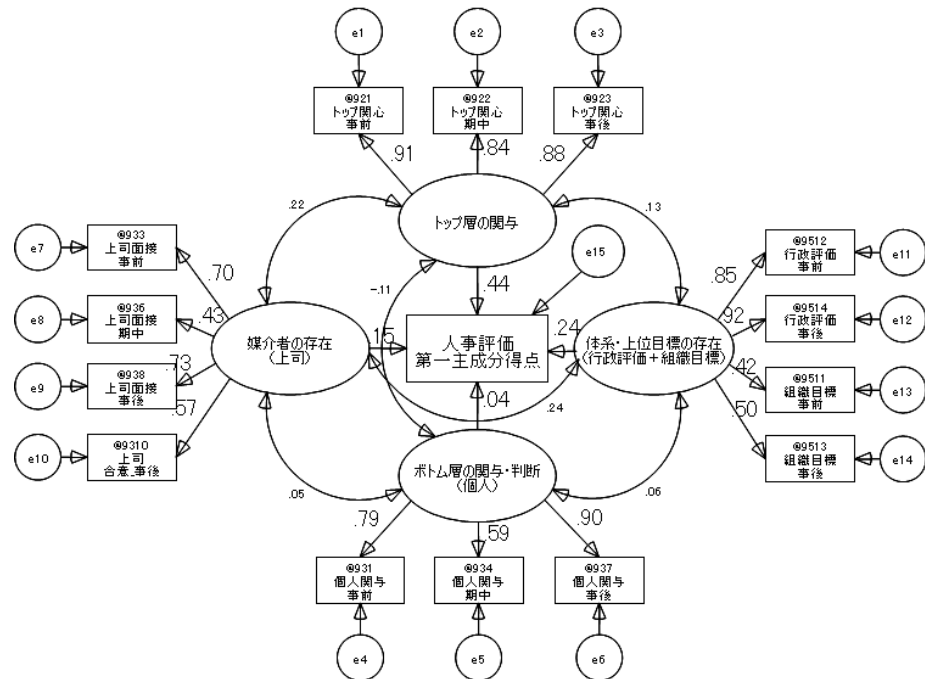
注：網掛けは、標準化係数が0.6未満もしくは係数の有意水準（確率）0.15を上回っていることを示す。

スも否定できないが、今回のアンケートデータでは確認することができなかった。

また、目標管理の“ボトムアップの側面”を意識した「各課の判断・関与F₂」についても、同様に統計的有意性

は認められず、かつそれほど高い係数が検出されなかった（0.10）。これは、回答自治体が行っている行政評価のうち“事務事業評価”の性格があまり強く表れなかった結果であると解釈できる。一般に、事務事業評価

図表24 人事評価仮説モデルの分析結果



		非標準化係数	標準誤差	検定統計量	確 率	標準化係数
トップ層の関与因子	<-- トップ層の関与・事前	1.000	—	—	—	0.908
	<-- トップ層の関与・期中	.952	.082	11.660	.000	0.836
	<-- トップ層の関与・事後	.909	.072	12.663	.000	0.881
媒介者の存在因子	<-- 上司面談・事前	1.000	—	—	—	0.704
	<-- 上司面談・期中	.925	.250	3.708	.000	0.434
	<-- 上司面談・事後	1.115	.217	5.135	.000	0.727
	<-- 上司・事後合意	1.330	.287	4.627	.000	0.568
ボトム層の関与・判断因子	<-- 個人の関与・判断・事前	1.000	—	—	—	0.790
	<-- 個人の関与・判断・期中	.803	.135	5.964	.000	0.588
	<-- 個人の関与・判断・事後	1.318	.194	6.806	.000	0.897
体系・上位目標の存在因子	<-- 行政評価の存在・事前	1.000	—	—	—	0.851
	<-- 行政評価の存在・事後	1.054	.116	9.074	.000	0.921
	<-- 組織目標の存在・事前	.421	.096	4.386	.000	0.421
	<-- 組織目標の存在・事後	.581	.108	5.376	.000	0.504
人事評価第一主成分得点	<-- トップ層の関与因子	.546	.111	4.938	.000	0.439
	<-- 媒介者の存在因子	.229	.158	1.453	.146	0.146
	<-- ボトム層の関与・判断因子	.040	.088	.453	.650	0.039
	<-- 体系・上位目標の存在因子	.265	.097	2.730	.006	0.242

資料：筑波大学調査 [2006]

注：網掛けは、標準化係数が0.6未満もしくは係数の有意水準（確率）0.15を上回っていることを示す。

の場合、それぞれの庁内組織（各課）が所管している個々の事務事業レベルで、それぞれまちまちに目標を設定し、評価を行っているケースが多いため、仮にこの性格が強く表れたのであれば、「各課の判断・関与」の係数

はより高い値になっていたものと考えられる。

■人事評価の仮説モデル

同様に、アンケートで聴取した全変数を用いた人事評価（目標管理）仮説モデルの構造方程式は以下のような

因子間の回帰式で示される。

人事評価の導入効果

$$=0.44F_1 + 0.04F_2 + 0.15F_3 + 0.24F_4 + e$$

F_1 ：トップ層の関与 F_2 ：個人の関与・判断

F_3 ：上司の関与 F_4 ：上位計画・組織目標の加味

e ：誤差項

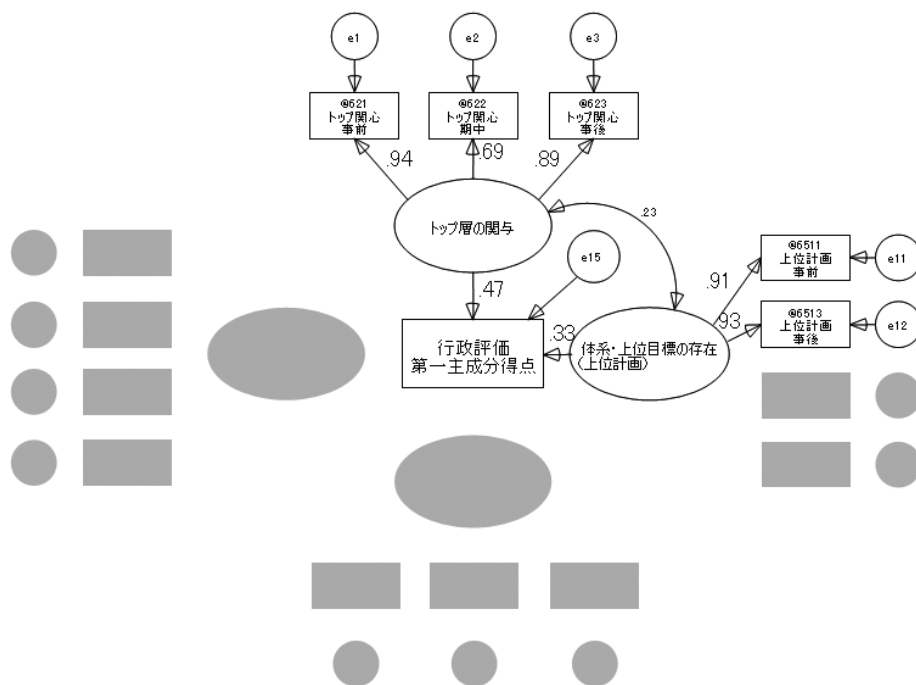
注：網掛けは有意水準（確率）0.15を上回っている（統計的有意性が確認できなかった）係数を示す。

人事評価制度の導入効果を高める要素として、「トップ層の関与 F_1 」と「上位計画・組織目標の加味 F_4 」の2因子が高い係数（0.44、0.24）を示しており、行政評価制度と同様に、目標管理の“トップダウンの側面”が分析結果において強調されている。また「上司の関与 F_3 」因子も比較的高い係数（0.15）を示しており、かつ「トップ層の

関与」「上位計画・組織目標の加味」因子との間にそれぞれ相関関係（0.22、0.24）が見られた。統計的有意性が認められたこれらの分析結果を勘案すると、目標管理の“トップダウンの側面”と、それを補完する役割——例えば面談の過程で、トップ層の意向や上位計画・組織目標を個人目標に反映するよう働きかけること等——を上司が果たしているものと解釈できる。なお、「上位計画・組織目標の加味」因子を構成する観測変数では、特に“行政評価”の加味について比較的高い係数を示した。

他方、目標管理の“ボトムアップの側面”を意識した「個人の判断・関与 F_2 」については、統計的有意性は認められず、かつ行政評価制度と同様にそれほど高い係数が検出されなかった（0.04）。これはむしろ、前述の稲継[2006]が提示した事例のような、全庁的な組織目標に

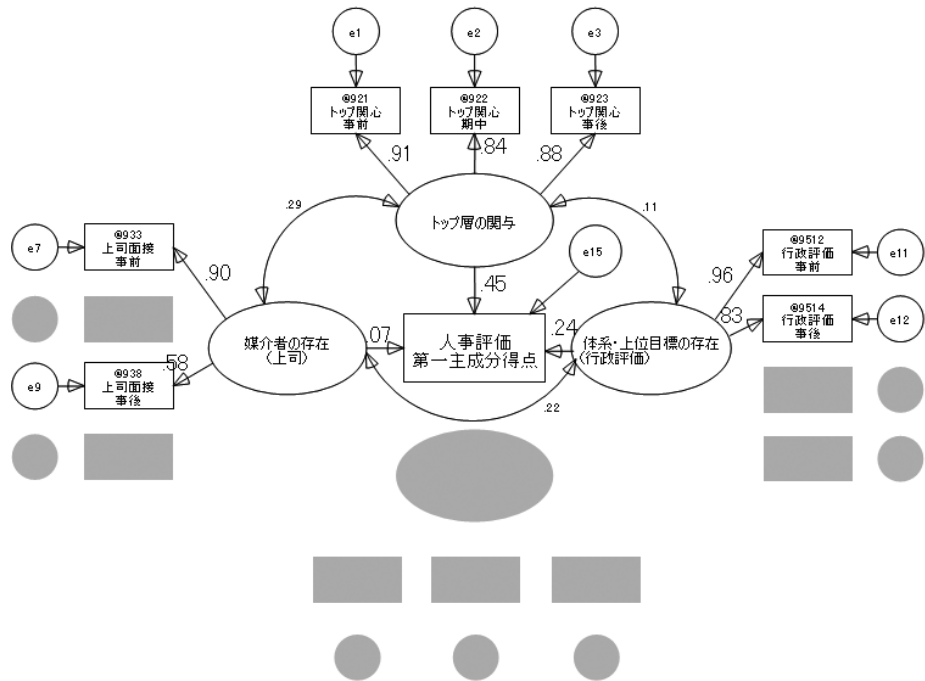
図表25 行政評価改良モデルの分析結果



資料：筑波大学調査 [2006]

	自由度	χ^2 乗値	p値	SRMR	GFI	AGFI	RMSEA
仮説モデル	81	181.27	.000 ×	.094 △	.801 ×	.705 (.096)	.125 ×
改良モデル	7	11.89	.104 ◎	.050 ◎	.954 ◎	.863 (.091)	.094 △

図表26 人事評価改良モデルの分析結果



資料：筑波大学調査 [2006]

	自由度	χ^2 乗値	p値	SRMR	GFI	AGFI	RMSEA
仮説モデル	81	226.99	.000 ×	.092 △	.818 ×	.731 (.087)	.128 ×
改良モデル	15	12.08	.673 ◎	.025 ◎	.974 ◎	.938 (.036)	.000 ◎

統合させるというプロセスを経ないまま、個人がそれぞれバラバラに目標を設定する目標管理制度はあり得ない、もしくはあってはならないとする回答自治体の意識が表れているとも解釈することができる。

②改良モデル

■行政評価の改良モデル

前述の行政評価仮説モデルから、統計的信頼性の低い（有意水準0.15を上回る）係数と寄与率の低い（標準化係数が0.6未満）係数を除去した改良モデルの分析結果は、図表25の通り“トップ層の関与”と“上位計画の加味”の2つの因子から制度導入効果の高さを説明する構造モデルが導出された。モデルの適合度を示す各種指標は当初設定した判断基準を概ねクリアしており、当該改良モデルの適合性の高さを裏付けている。

■人事評価の改良モデル

同様に、前述の人事評価仮説モデルから、統計的信頼性の低い（有意水準0.15を上回る）係数と寄与率の低い（標準化係数が0.6未満）係数を除去した改良モデルの分析結果は、図表26の通り“トップ層の関与”“行政評価の加味”“上司の関与”の3つの因子から制度導入効果の高さを説明する構造モデルが導出された。モデルの適合度を示す各種指標は当初設定した判断基準を全てクリアしており、当該改良モデルの適合性の高さを裏付けている。

■行政評価・人事評価の改良モデルの解釈

上記の行政評価、人事評価の改良モデルの双方を併せて勘案し、両モデル間の共通性と相互の関係性を整理すると、行政評価制度・人事評価制度を1つの『成果重視型マネジメントシステム』として連携させていく際に特に重視されるべき要件について、以下のような解釈が可能であると考えられる。

a) 行政評価・人事評価双方の制度に対する『トップ層』の関心の高さ

行政評価・人事評価双方ともに導入効果を高めるための要件の1つとして、トップ層がこれら2つのマネジメントツールに対して、事前・期中・事後の時点を問わず一貫して高い関心を示すことが必要であるとの結果が得られた。トップ層の関心の高さは、制度の導入効果に対して直接影響を及ぼすのみならず、行政評価の場合は各課での「上位計画」の参照・加味という行動に、人事評価の場合は「上司」が果たす役割に、それぞれ影響を及ぼすことが、モデルから読み取ることができる。

行政組織に限らず、新たなマネジメントシステムの構築・運用を行う際には、実際のオペレーションを担う現場に対して、何らかの形で追加的なタスクや新たなオブリゲーションが課されることになる。こうした中で、マネジメントシステムを円滑に導入し、かつ現場の取組モチベーシ

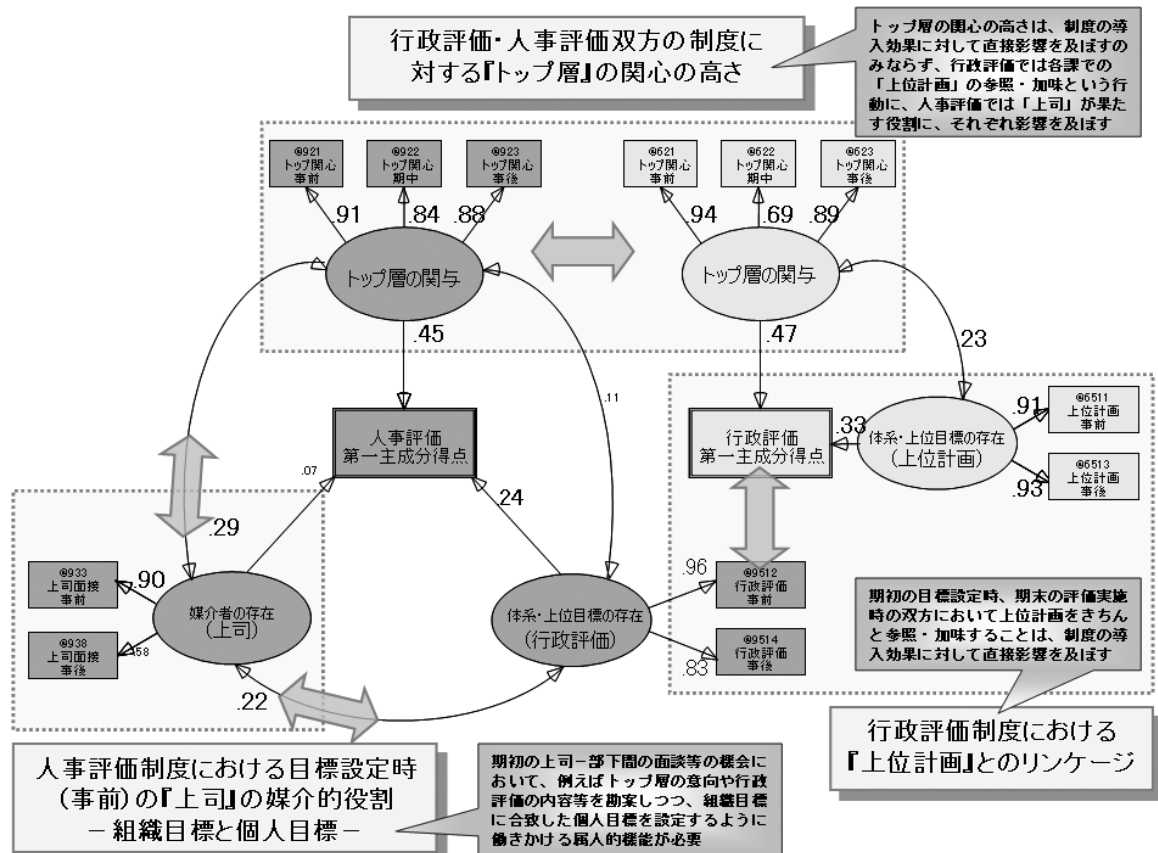
ョンを高く保ち続けるためには、トップ層のコミットメントが必要であるということの表れであると考えられる。

b) 行政評価制度における『上位計画』とのリンケージ

行政評価（上位評価）の導入効果を高めるための要件の1つとして、上位計画とのリンケージを図っていくことが必要であるとの結果が得られた。期初の目標設定時、期末の評価実施時の双方において上位計画をきちんと参照・加味することは、制度の導入効果に対して直接影響を及ぼすことが、モデルから読み取ることができる。

地方自治体における行政評価制度の主流が上位評価に移行しつつあるという事実は、一方で「木を見て森を見ない」と批判されることの多い事務事業（評価）の限界を示しているとも言える。ここで言う“森”の1つの解が上位計画であり、行政組織としての目標を達成する際の具体的な手段である個々の事務事業を、この森を構成する“木”として明確に位置づけることが必要である、

図表27 『成果重視型マネジメントシステム』としての行政評価制度と人事評価制度の連携



ということの表れであると考えられる。

c) 人事評価制度における目標設定時の『上司』の媒介的役割 —組織目標と個人目標—

人事評価（目標管理）の導入効果を高めるための要因の1つとして、部下との面談を行う上司の果たす媒介的役割が必要であるとの結果が得られた。具体的には、期初の上司－部下間の面談等の機会において、例えばトップ層の意向や行政評価の内容等を勘案しつつ、組織目標に合致した個人目標を設定するように働きかけること等が想定される。

地方自治体は、都道府県・政令指定都市レベルであれば職員数1万人を超える、大手の民間企業と勝るとも劣らない巨大組織である。従来、専ら「管理（administration）」することのみが求められてきた行政に対して、新たに「経営（management）」の発想を持ち込むことを想定した場合、前述a) b) のような外生的トップダウンアプローチだけでは多目的組織である行政組織の現場レベル・個人レベルまでマネージすることは困難であると考えられる。その意味で、上司－部下間のラインにおいて、上司が属人的に組織目標と個人目標

との媒介を果たす機能は重要性が高いと考えられる。

（3）運用方法と導入効果との構造モデルの例証

前節で得られた行政評価、人事評価の構造モデルの解釈を例証する試みとして、実際に行政評価制度と人事評価制度とを連携させて運用している地方自治体——豊田市・多治見市——を紹介する。

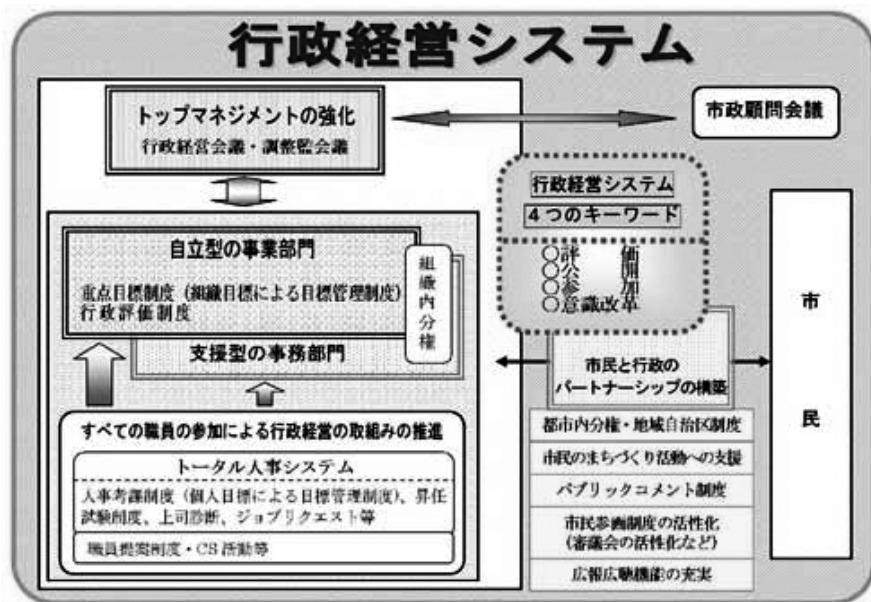
具体的には、構造モデルの解釈から得られた、行政評価と人事評価を『成果重視型マネジメントシステム』として連携させていく際に特に重視されるべき3つの要件、すなわち、①『トップ層』の制度に対する関心の高さ、②『上位計画』とのリンケージ、③目標設定時の『上司』の媒介的機能（組織目標と個人目標）の3点が、具体的にどのような形で担保されているのかを整理する。

1) 豊田市の例

■「豊田市行政経営システム」の策定による既存ツールの再編

2001年6月に、“行政運営体から行政経営体への変革を目指して”をキャッチフレーズにした「豊田市行政経営システム」をとりまとめ、これまで取り組んできた様々なマネジメントツールを見直すとともに、新たに行

図表28 豊田市行政経営システム



資料：豊田市ホームページ

政経営システムの構成要素として有機的に体系化することとした。

“総務・企画系が所管するツールは、統廃合も含め相互に関連付けて整理する必要がある（豊田市HPより）”との強い認識の下、「1. トップマネジメントを支援する機能の強化」「2. 自立型の事業部門の確立」「3. 支援型の事務部門の確立」「4. 市民と行政の新たな関係づくり」の4つの柱に基づいてマネジメントツールを整理し、それによって、行政評価制度や重点目標制度等、自立型の事業部門としての組織目標を確立するためのツールと、それらを下支えするトータル人事システムの一環としての人事考課制度等、個人目標を設定・評価する目標管理制度とに再構成されることとなった。

こうした行政経営システムの企画・進捗管理は、基本的に市三役と全ての部門長によって構成、1～2週間の頻度で開催されている行政経営会議で審議され、全部局の調整監によって構成される調整監会議等での組織横断的調整が行われる仕組みとなっている。

■行政評価制度（総合企画部企画課）

2000年度に試行を開始しており、①2001年度に、第

6次総合計画・推進計画の進捗状況について評価する「政策・施策・事務事業評価」を導入、上位計画に基づく施策体系についての評価を実施し、②さらに2003～04年度にかけて、既存の事務事業を“市民のあるべき姿”という観点から別個に新たな体系（市民像体系）を構築する作業を行い、③2005年度からは、施策体系（第6次総合計画・推進計画）と市民像体系をマトリクスの形に整理、各課で所管する事業がどのような目的・目標の下で行われているのかを重層的に確認する仕組みを構築している。

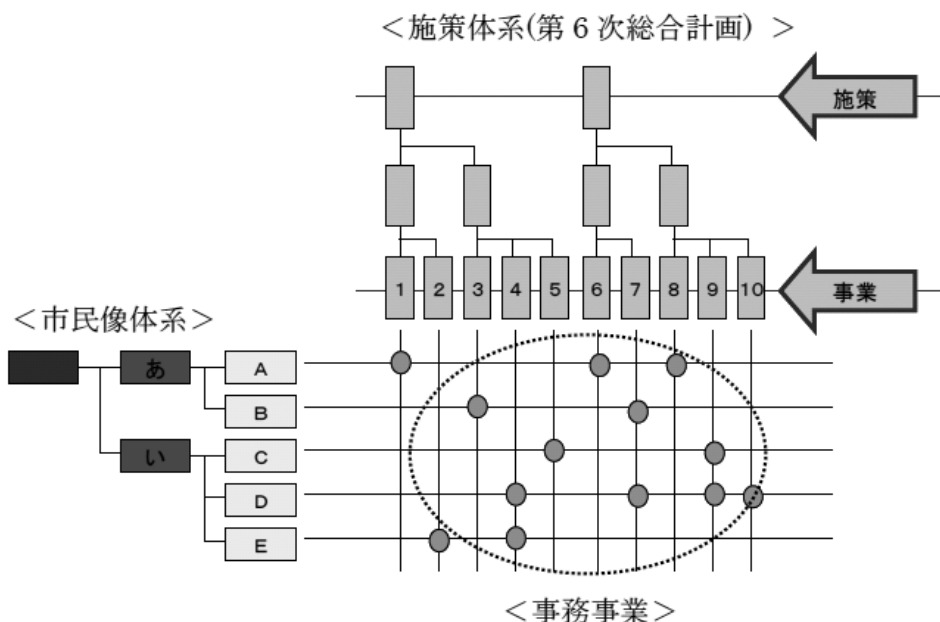
市民像体系を新たに導入することになった背景には、とにかく縦割りになりがちな施策体系に横串を通し、同じ目的・目標の下で取り組まれるべき複数の事務事業を特定し、その位置付けや役割を明確にするとともに、評価結果を施策の重点化・統廃合の判断に利用できるようにするためであった。

■重点目標制度（組織目標による目標管理制度）（総合企画部行政経営課）

■人事考課制度（個人目標による目標管理制度）（総務部人事課）

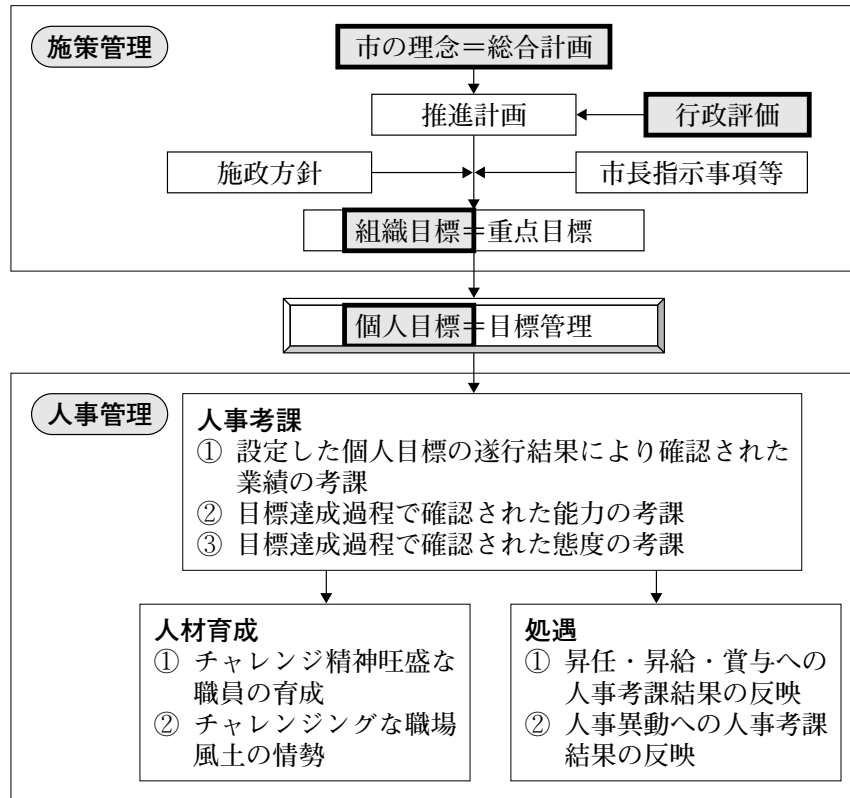
1999年3月に人事制度改革の理念を示す「人材育成

図表29 豊田市における「上位計画」の施策体系 ～総合計画上施策×市民像



資料：豊田市ホームページ

図表30 豊田市における「上位計画」「組織目標と個人目標」の関係図



資料：豊田市ホームページ

基本方針」を策定、1999年度から制度を導入している。初期の段階から、目標管理制度は総合計画や組織の重点目標にリンクし、政策管理と人事管理とを結びつける必要があるという考えの下に、「組織目標」と「個人目標」の2つのレベルでの目標管理制度を導入した。

組織目標による目標管理制度では、年度当初に総合計画・推進計画、施政方針、市長指示事項、当初予算等の内容を受けて、部別に組織の「重点目標」を設定する。この組織目標は、前述の行政経営会議で審議され、確定した内容は議会に情報提供し、市民にも公開されることとなる。

一方、個人目標による目標管理では、この組織目標をベースにして、5月には職員が自己の使命を明確にし、個人目標（3つの重点目標とその他通常の組織運営目標）を設定する。これを基に上司との面談を経て目標毎の難易度の設定・部門調整・全庁調整を経て6月に目標の設定が完了する。

なお、2000年度に行政評価制度が初めて試行されたことにあわせ、2001年度の組織目標設定に際しては、行政評価上での評価結果を基に検討がなされており、また2002年度からは、重点目標で設定した組織目標についても行政評価の対象として位置付けられている。

2) 多治見市の例

■政策進行管理の一環としての行政評価と目標管理

行政評価制度、人事評価制度ともに、1997年度より開始されているが、当時、行政評価は事務事業評価、人事評価はいわゆる勤務評定の形態で取り組まれており、双方の連携は存在しなかった。それぞれの運用を経て、問題点が浮き彫りになってきた。

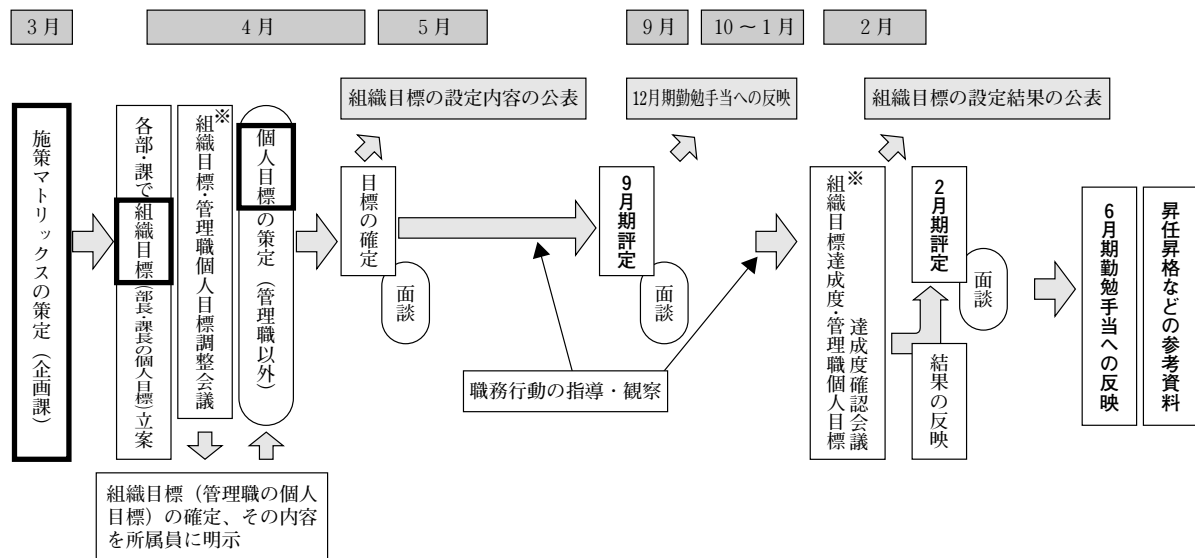
事務事業評価をベースとする行政評価については、①評価項目が細かく、評価にかかる労力が多大な割に、評価の目的が理解されにくいこと、②評価制度を政策決定や予算編成につなげることができず、評価のための評価に終わっている等の問題点が指摘された。

図表31 多治見市における「上位計画」の施策体系 ～施策マトリクス

企画部施策マトリクス						
課名	●5次編	◇第5次行政改革 ★削減計画 ⇒指定管理(所管施設)の運営 状況のチェック、評価	☆市長ヒアリング ★市長ヒアリング(H17) □18年度予算指示事項	★補助金の見直し ■定員適正化方針	○情報公開 ★一般質問 ◆合併協定項目	▶ISO調達管 理システム
人事秘書課	●政策形成研修、ファシリテーター養成研修の実施(A) ●研修事業の見直し(A) ●部長の人事権に関するルールの定番化(A) ●目標管理研修(フォロー研修)の実施(A) ●採用条件の継続的見直し(A) ●定員適正の見直し(B) ●給与・報酬に基づく適正な運用(B) ●新たな昇給制度における勤務成績の判定方法の検討(A) ●合併後の定員適正化計画の策定(A) ●職員の適正配分のため時間外勤務実態調査(A)	◇合併後の定員適正化計画の策定	☆研修のための旅費などはできるだけ減額せず、研修機会を多く設ける。 ☆人員の配置や労働密度については、人事秘書課で把握し、整理に努める。人事の付内分権を早期に行う。 ☆窓口業務のNPO等への委託の検討を行う。(関連課：企画課 市民情報課 市民課) ★市民参加の人材育成委員会について検討結果を実施する。 ★職員の創作活動や発明などにより発生する知的財産所有権について調査・研究する。 ★職員研修を実施し、職員のワークショップなどにおけるコーディネート能力を強化する。	■現在の定員適正化計画の進行管理 ■組織機構の見直し後、新定員適正化計画の策定に着手(H18.10を目途に策定)	○人材育成基本方針 ○定員適正化計画 ○市長交際費、職員定数と養育、昇給試験、人事異動、給与、目標管理制度、特選情報、公益法人等派遣制度 ○特定事業主行動計画 ◆職員定員適正化計画の策定	▶ISO調達管理システム ▶職員研修事業
企画課	●FFP分譲A区画の活用方針の検討(A) ●災害時の情報提供・手段の検討(防災無線の活用)(A) ●防災メカニカルの発行(月2回)及び普及(A) ●防災マップ及び市民向け防災マニュアル、国民保護計画の策定(B) ●リモートセンシング・カメラの増設(大原II)(B) ●職員向け防災訓練の実施・職員向けマニュアルの作成・改訂、消防本部での訓練実施(A) ●防災協定の拡大(B) ●サテライト講座の開催(A) ●生活環境指標作成準備(A) ●他の自治体との連携事業の検討(B) ●情報化対策の推進・進行管理(実施状況調査)(A) ●ICカードの利用促進(検討委員会の実施)(A) ●ODC事業の充実(情報化計画に基づく利用促進策)(B) ●ソフトピアジャパン・多治見プラザの有効活用(A) ●電子申請提出システムの構築の検討(A) ●公共施設予約システムの構築の検討(A) ●地域統合型GISの導入(B) ●政策の進行管理のルール化・規定化(A) ●予算配分方法の決定(A) ●政策評価の調査研究(庁内委員会の立上)(A) ●総合計画進行管理(A) ●関係計画のあり方・進行管理の検討及び体系化(総計との関連について整理)(A)	◇5次行政改革大綱の策定	☆新規政策を確実に推進する。 ☆政策評価については、評価方法について調査研究を進める。 ☆名古屋の大学との連携を検討する。瀬戸市の事例を調査研究する。 ☆公共施設については、機能維持だけでなく、転用も検討する。 ☆ソフトピア多治見プラザで何をすべきかは、多治見市で主体的に考え、ソフトピアに提案していく。 ☆ODCの活用について検討する。これまで基盤整備したものを生かした情報化を進める。 ★防災情報を伝達するのに有効なシステムを研究 ★サテライト大学はテレビ会議システムに代わるパノコンによる双方向授業(e-learning)の検討 ★指定管理者の評価の方法について検討 ★地域自治組織について、関連課と連携して検討		○自治体基本条例の検討状況 ○第5次総合計画 ○第4次行政改革大綱(総括)、第5次行政改革大綱 ○情報化計画 ○市町村合併、東濃研究学園都市構想、GIS、防災情報(防災マニュアル、地域防災情報マップ等)、災害ボランティア、事務事業評価、生活環境指標、行政機構(見直し含む)、各種統計・調査結果、IT政策、たじみ1丁タウンカード、核融合科学研究所に関する情報、構造改革特区、指定管理者制度への対応 ★証明書の自動交付機の更新・利用促進検討(関係後システム)の更新につ	

資料：多治見市ホームページ

図表32 多治見市における「上位計画」「組織目標と個人目標」の関係図



資料：財団法人日本都市センター [2006]

勤務評定をベースとする人事評価については、仕事の量・質・正確さを評定する実績評価に明確な基準がなく、評定者の主観に左右される部分が大きかった。より公正で、客観的な評価を行う方法が求められるようになった。

このような問題から、行政評価制度においては、個別の事務事業に焦点を当てるのではなく、総合計画の進行管理という観点からの評価に改められた。また、人事評

価制度においては、公正・客観的な評価を行う方法として目標管理の考え方を取り入れた勤務評定制度に改められることになった。この改革も、期せずして同じ年の2001年度に着手されている。

■企画部「施策マトリクス」を通じて全庁レベルで組織目標の方向性を指示・確認

この2つの仕組みを連動させる仕組みの1つに「施策マトリ

クス」があげられる。これは毎年3月の段階で企画課が作成する、総合計画、行政改革大綱、市長指示事項等から市全体の視点で各部課に次年度に取り組むべき事項を示すものである。この施策マトリクスは、市全体の政策進行管理のツールとして用いられている。

行政評価においては施策マトリクスで掲げられた事項をどのように行ったのかについて報告を求め、人事評価においては、部課長が施策マトリクスを基に部や課の組織目標の立案（特に重要視される上位5目標を設定）を行い、三役・部長級職員で構成される「組織目標調整会議」で検討される。同会議では、当該年度に政策・施策をどういった内容で、どの水準にまで進めるか等の観点から丸1日をかけて検討するという。ここでの調整を経て決定されれば、この組織目標が部課長の個人目標ともなり、一般にも公開される。その他の職員は、この組織目標＝部課長の個人目標を基に、上司との面談を行い、個人目標を設定することが求められる。

3) まとめ

豊田市及び多治見市における行政評価制度・人事評価制度とを連携させた運用の特徴を、構造モデルの解釈から得られた『成果重視型マネジメントシステム』として連携させていく際の3つの要点に基づいて整理すると図表33のようになる。

図表33 豊田市・多治見市における制度運用の特徴

	豊田市	多治見市
行政評価制度と人事評価制度の連携	・「豊田市行政経営システム」の策定による既存のマネジメントツールの再編	・行政評価制度としての事務事業評価、人事評価制度としての勤務評定を、同時期に見直し
①『トップ層』の制度に対する関心の高さ	・トップ層が参画する行政経営会議等でのシステムの企画・進捗管理	・トップ層が参画する組織目標調整会議で部や課の目標を調整
②『上位計画』とのリンケージ	・第6次総合計画・推進計画に基づく施策体系と、“市民のあるべき姿”から整理した市民像体系によるマトリクス整理	・総合計画、行政改革大綱、市長指示事項等から市全体の視点で各部課に次年度に取り組むべき事項を示す「施策マトリクス」を企画課が作成
③目標設定時の『上司』の媒介的機能（組織目標と個人目標）	・組織目標＝年度当初に総合計画・推進計画、施政方針、市長指示事項、当初予算等の内容を受けて、部別に組織の「重点目標」を設定 ・個人目標＝組織目標をベースに個人目標を設定、上司との面談を経て目標毎の難易度の設定・部門調整・全庁調整	・組織目標＝部課長が「施策マトリクス」を基に部や課の組織目標を立案。組織目標調整会議での調整・決定を経て組織目標が部課長の個人目標に ・個人目標＝組織目標（部課長の個人目標と同義）を基に、上司との面談を行い、個人目標を設定

5 | 研究の結論

(1) 研究の成果

本稿を行うに際して設定した2つの仮説と、その検証結果は以下の通りである。

【仮説1】

・行政評価制度における『上位評価』の取り組み、人事評価制度における『目標管理』の取り組みは、それぞれ（行政評価・人事評価）の制度の導入効果を高める。

「4(1)」において、行政評価制度・人事評価制度を導入している自治体を、それぞれ上位評価・目標管理の「導入群」と「未導入群」に分けて、得られている制度導入効果を2群間で比較したところ、全ての効果項目で、行政評価制度における上位評価、人事評価制度における目標管理を導入している群の方が、導入していない群よりも高い値が見られ、そのほとんどの項目において統計的有意差が認められた。特に、制度導入効果の中でも『成果重視型マネジメントシステム』として重視されるであろう“業務（目標）間での優先順位の明確化”“組織目標の効果的・効率的な達成”の項目については、2群間で大きな差が生じていることがわかった。

【仮説2】

・行政評価制度・人事評価制度の運用においては、行政組織における『成果重視型マネジメントシステム』の構築・導入における以下の4要件が担保された際に、それぞれ（行政評価・人事評価）の制度の導入効果が高まる。

- － トップダウンの側面
- － ボトムアップの側面
- － コミュニケーション機能
- － 「組織目標」との整合性確保や目標間での「優先順位付け」のための別途の仕組

「4（2）」において、行政評価（上位評価）制度・人事評価（目標管理）制度それぞれの「運用方法」と「導入効果」との関係を示す構造モデルを構築、分析を行ったところ、当初仮説として想定した4要件間で、導入効果に影響を及ぼす比重に大きな差が存在することがわかった。

行政評価制度においては「トップ層の関与」と「上位計画の加味」等、“トップダウンの側面”が分析結果において強調され、かつ統計的有意性をもって示された。一方、“ボトムアップの側面”として想定した「各課の主体的関与・判断」や、“コミュニケーション機能”として想定した「庁内取りまとめ部局の関与」は、導入効果に影響を及ぼさないか、むしろ負の影響を及ぼす可能性が示されている。

人事評価制度においても、行政評価制度と同様に「トップ層の関与」と「行政評価の加味」等、“トップダウンの側面”が分析結果において強調され、かつ統計的有意性をもって示された。また“コミュニケーション機能”として想定した「上司の関与」は、直接的には導入効果にあまり影響を及ぼさないものの、上述の“トップダウンの側面”を補完する機能を果たしている可能性が示されている。一方、“ボトムアップの側面”として想定した「個人の主体的関与・判断」は、導入効果に影響を及ぼさない可能性が示されている。

このように、行政評価制度、人事評価制度それぞれについて構築した構造モデルをブラッシュアップし、かつ当該構造モデルを併せて解釈することを通じて、行政評価制度・人事評価制度を1つの『成果重視型マネジメントシステム』として連携させていく際の要件として、『トップ層の行政評価・人事評価両制度に対する関心の高さ』『行政評価における上位計画とのリンケージ』『人事評価における目標設定時の上司の媒介的機能（組織目標と個人目標）』の3点が考えられることを確認し、続く第4章第3節では、これらの解釈を現実にも例証している事例として、豊田市および多治見市における行政評価制度と人事評価制度とを連携させた運用取組を紹介した。

地方自治体での行政評価や人事評価の取り組みは、すでに一過性のブームとして片付けられないほど本格的に広がっている反面、現場ではいわゆる「評価疲れ」が蔓延しているとの話もよく聞かれる。行政評価・人事評価に限らず、また行政組織に限らず、組織として適用可能なマネジメントツールは様々存在する。これらの様々なマネジメントツールをいわば試行錯誤的に導入してみることも決して悪いことではない。ただし、どのように優れたツールであれ、導入時・運用時に一定のコスト（時間・労力）と摩擦が生じることは避けられない。その意味において、複数のマネジメントツールを連携させつつ、いかに導入効果を高めていくかを検討することは重要であると考ええる。

本稿は、地方自治体のマネジメントツールとしての行政評価と人事評価とを連携させ、1つの『成果重視型マネジメントシステム』として昇華させていく際の一定の要件について、まさに“導入効果が高まるかどうか”という観点から導き出した。今後、行政が目的志向・成果志向の組織へと転換していく上で、こうしたマネジメントツールが、行政組織の経営に有効に活用され、また機能を果たすよう、常にその内容を進化させていくことは、今後の必然的な流れであろうと考えられる。本稿は、その際の1つの方策・留意点を示していると考ええる。

（２）残された課題

最後に、本稿の限界と積み残した研究課題について整理する。

■アンケート調査の手法上の限界

本稿で実施したアンケート調査の手法上の限界として、制度の運用状況及び導入効果の評価を制度所管部局の主観的判断に委ねている点が挙げられる。このため、回答内容が必ずしも回答自治体の「実態」を表すものではなく、制度所管部局が想定する「規範的な姿」を表している可能性——例えば“トップの意向は、組織の末端まで波及する方が望ましい”等と考える官房セクションとしてのスタンスが、アンケート結果として表れている可能性——も否定できない。この問題の解決のためには、制度の運用状況や導入効果を客観的に判断可能な指標を設定・採用するか、もしくは、制度所管部局の認識に関する調査のみならず、トップ層や行政現場（原課・個人）の認識に関する調査を並行的に行い、それぞれの調査結果を突合した上で分析を行うことが考えられる。

また、調査票における行政評価関連のパートと人事評価関連のパートとを分けたことで、各自治体の回答が必ずしも1つの組織体としての認識を示しているわけではない——行政評価に関する回答と、人事評価に関する回答が、それぞれ別の担当者によって回答されている可能性がある——という状況が生じた⁶。より厳密に行政評価と人事評価との連携可能性を検証するのであれば、例えば、a) 当該自治体を代表するトップ層に対して、行政評価と人事評価の双方の現状（それぞれの制度に欠けているものは何か／等）についての意見を聴取し、この回答をもって1つの組織体としての認識と見なすか、もしくは、b) 企画・行革・財務・人事等の官房セクションそれぞれに対して、行政評価と人事評価の双方の現状についての意見を聴取し、回答を集約する形で1つの組織体としての認識と見なす等の方法が考えられる。

■行政組織における『広義の目標管理』のあるべき姿

また、本稿において『広義の目標管理』の多義性・多様性を十分にカバーすることはできなかったことが反省

される。本稿では、Drucker [1954] 及び奥野 [2004] が整理した民間企業における目標管理の要素をベースとして、行政組織における『成果重視型マネジメントシステム』を構築・導入する上での要件を定義したが、ここでは、トップダウンの側面、ボトムアップの側面、コミュニケーション機能という3要素は、民間企業であっても行政組織であっても同様の意味合いを持つであろうとの仮説に基づいている。

しかし、奥野 [2004] は、我が国民間企業における目標管理の実証的分析を通じて、目標管理には、ある狙いと、その狙いにあった仕組を持つ様々なタイプが存在し、それぞれのタイプにあった職務特質において目標管理はうまく展開し、その狙い通りの効果を生むと指摘している。本来であれば、そもそも地方自治体のマネジメントの現場においていわゆる『広義の目標管理』のあるべき姿をどのように認識しているのかを別途に把握し、こうした認識の異同点をアンケート調査実施前に明確に定義した上で、既存のマネジメントツールの運用状況や導入効果の調査・分析を行う必要があったと考える。その意味では、例えば民間企業の対比において、また例えば地方自治体内で異なる職務特質をもつ複数部局間の対比において、行政組織における広義の目標管理を改めて定義し、かつどのように適用・運用されうるかを検証することが、今後の研究課題であると言える。

謝 辞

本稿は、筑波大学大学院ビジネス科学研究科プロジェクト「非営利組織の統合的マネジメントの構築（平成17～18年度）」の一部として筆者が担当した分析結果を抜粋したものである。分析の過程で、筑波大学大学院ビジネス科学研究科の小倉昇教授、佐野享子助教授、鈴木久敏教授、椿広計教授より、それぞれ有益なコメントを頂いたことに対し、併せて感謝の意を表したい。なお、本稿のあり得べき誤謬は全て筆者の責に負うものである。

【注】

- ¹ 稲継 [2006] は、1950年代に国の各省庁で制定した勤務評定を自分たちの自治体でも同様に実施することの抵抗や、同じく1950年代に勃発した教員勤務評定反対闘争を地方自治体関係者が経験したことへのトラウマがあったと指摘する。
- ² 本稿では、ここで整理する『広義の目標管理』と、地方自治体において実際に取り組まれている『人事評価の一環としての（狭義の）目標管理』とを区別している。
- ³ それぞれの制度について、現在「本格的導入」もしくは「試行的導入」していると回答した自治体。
- ⁴ データ分析に際して、各設問における欠損値は系列平均をもって補完している。
- ⁵ 例えば、本研究で対象とした自治体以外に、①行政評価において上位評価に取り組み、人事評価において目標管理に取り組んでいない（勤務評定のみ取り組んでいる）26自治体、②人事評価において目標管理に取り組み、行政評価において上位評価に取り組んでいない（事務事業評価のみ取り組んでいる）57自治体、③行政評価において上位評価に取り組まず（事務事業評価のみ取り組んでいる）、かつ人事評価において目標管理に取り組んでいない（勤務評定のみ取り組んでいる）38自治体等を対象とする分析アプローチも想定されうる。
- ⁶ したがって、本研究における分析では、行政評価制度、人事評価制度それぞれについて、別個に運用方法と導入効果に関する分析を行っている。

【参考文献】

- ・ 伴 幸俊 [2002] 「自治体プロ人材の確保・育成をめざす人事制度改革－豊田市における目標管理型人事考課を中心に」 東京市政調査会『都市問題』第93巻第12号、pp.63-75
- ・ 地方行政運営研究会第18次公務能率研究部会 [2004] 「地方公共団体における人事評価システムのあり方に関する調査研究－新たな評価システムの導入に向けて」 2004年3月公表 [http://www.soumu.go.jp/iken/jinzai/houkoku18.html. 2006年12月16日アクセス確認]
- ・ 地方公共団体人事評価システム研究会編 [2004] 『地方公共団体における人事評価システムのあり方－導入のための提言とモデル例』 第一法規
- ・ 地方公務員人事・評価制度研究会編 [2003] 『人事評価への取り組み－先進自治体の事例』 ぎょうせい
- ・ Drucker, P.F [1954], The Practice of Management, New York: Harper & Row. 上田惇生訳 [1996] 『ドラッカー選書シリーズ [新訳] 現代の経営 (上) (下)』 ダイヤモンド社
- ・ 古川俊一・北大路信郷 [2001] 『公共部門評価の理論と実践』 日本加除式出版
- ・ 稲継裕昭 [2002] 『人事・給与と地方自治』 東洋経済新報社
- ・ 稲継裕昭 [2006] 『自治体の人事評価システム改革－ひとは「自学」で育つ』 ぎょうせい
- ・ 松尾貴巳 [2006] 「地方公共団体における業績評価システムの導入研究－予算編成における行政評価システムの意義とその効果についての実証分析」 会計検査院『会計検査研究』第33号、pp.121-135
- ・ 長峯純一 [2004] 「地方分権・政策評価による資源配分のガバナンス」 財務省財務総合研究所『フィナンシャル・レビュー』第71号、pp.59-78
- ・ 奥野明子 [2004] 『目標管理のコンティンジェンシーアプローチ』 白桃書房
- ・ 大住荘四郎 [1999] 『ニュー・パブリック・マネジメント－理念・ビジョン・戦略』 日本評論社
- ・ 大住荘四郎 [2002] 『パブリックマネジメント－戦略行政の理論と実践』 日本評論社
- ・ 大住荘四郎 [2003] 『NPMによる行政革命－経営改革モデルの構築と実践』 日本評論社
- ・ Osborne, D & Gaebler, T [1992], Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, New York: Addison Wesley. 野村隆監訳 [1995] 『行政革命』 日本能率協会マネジメントセンター
- ・ Pynes, J.E. [1997], Human Resource Management for Public and Nonprofit Organizations, San Francisco: Jossey - Bass
- ・ 笹島芳雄監修 [2004] 『自治体における人事評価制度改革の現状と課題－自治体における人事評価制度改革の現状に関するアンケート調査・結果報告』 社会経済生産性本部生産性労働情報センター
- ・ 白川一郎・富士通総研経済研究所『NPMによる自治体改革－日本型ニューパブリックマネジメントの展開』 経済産業調査会
- ・ 総務省 [2006] 「地方公共団体における行政評価の取組状況（平成18年1月1日現在）」 2006年4月7日公表 [http://www.soumu.go.jp/s-news/2006/pdf/060407_5.pdf. 2006年12月16日アクセス確認]
- ・ 鈴木浩三 [2002] 「行政改革の効果に関するアンケート調査の考察」 公益事業学会『公益事業研究』第54巻第3号、pp.65-72
- ・ 鈴木督久 [1998] 『共分散構造分析入門』 日科技連テキスト
- ・ Swiss, J.E. [1991], Public Management Systems: Monitoring and Managing Government Performance, New Jersey: Prentice Hall. 柿崎平訳 [2001] 『行政機関のマネジメントシステム－成果志向の行政経営モデルを構築する』 ビアソン・エデュケーション
- ・ 田尾雅夫 [1990] 『行政サービスの組織と管理』 木鐸社
- ・ 田部井明美 [2001] 『完全活用法共分散構造分析 (AMOS) によるアンケート処理』 東京書籍
- ・ 東京都人事制度研究会編 [1993] 『地方公共団体における実践的人事考課－集団から個村長の時代へ』 都政新報社
- ・ 豊田秀樹 [1998] 『共分散構造分析 [入門編] 構造方程式モデリング』 朝倉書店
- ・ 上山信一 [1999] 『行政経営の時代－評価から実践へ』 NTT出版

- ・山本 清 [1997]『政府部門の業績主義人事管理』多賀出版
- ・山中俊之 [2004]「公務員人事制度改革とコンピテンシー改革期の行政・人事改革の出発点」野瀬正治編著『人的資源管理のフロンティア』大学教育出版、pp.90-121
- ・山中俊之 [2002]「パフォーマンス・マネジメントが行政の制度疲労を変えるー人事・組織・マネジメントの改革に向けて」東京市政調査会『都市問題』第93巻第12号、pp.45-61
- ・山中俊之 [2006]『公務員人事の研究ー非効率部門脱却の処方箋』東洋経済新報社
- ・山崎興一 [2006]「目標管理による勤務評定制度ー多治見市」公職研『月刊地方自治職員研修』第39巻No.4、pp.38-41
- ・横山麻季子 [2006]「評価による行政サービスの向上」日本評価学会『日本評価研究』第6巻第2号、pp.59-71
- ・財団法人大阪府市町村振興協会おおさか市町村職員研修研究センター [2003]『分権時代の人材育成研究会最終報告ー地方自治新時代の人材育成』[<http://www.masse.or.jp/gaiyo/jigyo/kenkyus/tokubetu/kenkyu6.pdf>。2006年12月16日アクセス確認]
- ・財団法人日本都市センター [2006]『都市自治体の新しい人事評価制度』財団法人日本都市センター